

# L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro

di

**Nicola Deleonardis**

con prefazione di

**Lorenzo Gaeta**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 106

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gragnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT University Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro

di

**Nicola Deleonardis**

con prefazione di

**Lorenzo Gaeta**

ISBN 979-12-80922-52-6

Pubblicato il 30 ottobre 2024

Quest'opera monografica è stata realizzata e pubblicata nell'ambito e grazie al sostegno del progetto di ricerca TURBO – Trade Unions Research Best Outplacement, bando ERC Seeds UniBa – Bando competitivo di Ateneo per supportare la partecipazione di giovani ricercatori/ricercatrici al bando ERC-European Research Council – STARTING GRANT, CUP H51I2400000001 – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

L'opera racchiude i risultati della ricerca condotta nell'ambito del progetto LIVEABLE – Labour as a Driver of Sustainable Development, Bando PRIN 2020, Prot. 20205W92MT, CUP H57G22000150001 – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Si ringraziano l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e il Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed Economici del Mediterraneo del medesimo Ateneo

A conclusione di questo lavoro monografico vorrei dedicare alcune parole a chi ha contribuito alla sua realizzazione.

Ringrazio il mio Maestro, prof. Domenico Garofalo, per avermi accolto nella sua “famiglia accademica”, guidandomi con rigore e sapienza, ma anche leggerezza, durante il mio percorso di ricerca. La gratitudine va ribadita per aver creato una famiglia di studiosi che vive di confronto e di supporto reciproco.

Il ringraziamento va naturalmente esteso a tutta la mia famiglia biologica: a mia madre, a mio fratello e a mia sorella per il loro supporto emotivo; un ringraziamento particolare a mio padre, per la “fame di diritti” che lo contraddistingue e che mi ha trasmesso. Infine, un ringraziamento speciale a Paolo per il sostegno costante e quotidiano, nei momenti felici e in quelli più bui.



## INDICE

|   |      |
|---|------|
| <i>Prefazione di Lorenzo Gaeta</i> .....  | XI   |
| <i>Introduzione. Una nuova questione sociale? Le ragioni di una ricerca</i> ..... | XVII |
| <i>Alcune brevissime annotazioni metodologiche</i> .....                          | XXV  |

### **Capitolo 1. Sindacato e governo del mercato del lavoro nella prima Repubblica..... 1**

|   |    |
|---|----|
| 1. Delimitazione della ricognizione storica .....   | 1  |
| 2. L'imponibile di manodopera .....   | 4  |
| 3. Il collocamento ordinario.....   | 11 |
| 4. Il collocamento in agricoltura.....  | 20 |
| 5. La procedura della c.d. "mobilità garantita" .....                                     | 27 |
| 6. Gli effetti prodotti "dai collocamenti" sull'assetto delle relazioni industriali ..... | 36 |

### **Capitolo 2. Mercato del lavoro, interessi collettivi, ordinamenti ..... 47**

|  |    |
|--|----|
| 1. La relazione tra povertà e mercato del lavoro.....  | 47 |
| 2. La regolazione giuridica del mercato del lavoro .....   | 51 |
| 3. "Sindacato di fatto", interessi e pubbliche funzioni.....                                     | 56 |
| 4. Interessi collettivi e disciplina "dei collocamenti" .....                                    | 62 |
| 5. Esiste, oggi, un interesse collettivo alla tutela della persona nel mercato del lavoro? ..... | 67 |
| 5.1. Interesse collettivo, mercato e lotta al lavoro sommerso .....                              | 72 |
| 5.2. Interesse collettivo, mercato e occupabilità.....   | 76 |
| 5.3. Interesse collettivo, mercato e professionalità .....                                       | 82 |

|  |     |
|--|-----|
| 6. L'emersione dell'interesse collettivo secondo la prospettiva pluriordina-<br>mentale.....   | 92  |
| 7. Interesse collettivo e riconoscimento giuridico-formale in un sistema<br>multi-livello..... | 103 |
| 8. Ordinamenti e mercato del lavoro in Europa. Una prospettiva compa-<br>rata .....            | 114 |
| 8.1. Il ruolo delle parti sociali in Germania.....   | 119 |
| 8.2. Il modello scandinavo.....  | 124 |

### **Capitolo 3, Parte 1. Sindacato e mercato del lavoro trasparente ..... 131**

|  |     |
|--|-----|
| 1. I diritti di informazione e consultazione: limiti e potenzialità .....  | 131 |
| 2. I diritti di informazione e consultazione nell'ordinamento europeo .....                                      | 134 |
| 2.1. <i>Segue:</i> e nell'ordinamento italiano .....   | 138 |
| 2.2. I diritti di informazione e consultazione nel prisma dell'ordina-<br>mento intersindacale .....             | 145 |
| 3. Gli obblighi di informazione nelle crisi d'impresa.....   | 152 |
| 3.1. La procedura nella CIGS.....  | 155 |
| 3.2. Le procedure previste nei casi di licenziamenti collettivi .....  | 160 |
| 3.2.1. La procedura ordinaria della legge n. 223/1991.....   | 163 |
| 3.2.2. La procedura "speciale" prevista dalla legge n. 234/2021 .....  | 172 |
| 4. I diritti di informazione e consultazione per un sistema di <i>labour market</i><br><i>intelligence</i> ..... | 181 |
| 4.1. <i>Segue:</i> e i suoi limiti .....   | 191 |

### **Capitolo 3, Parte 2. Il riconoscimento giuridico-formale delle orga- nizzazioni sindacali nel mercato del lavoro .....195**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Gli interventi in materia di formazione, occupabilità e occupazione nella<br>contrattazione collettiva ..... | 195 |
| 2. Gli enti bilaterali .....  | 202 |
| 3. Il sindacato nelle recenti riforme del mercato del lavoro .....  | 214 |



## Indice

|  |     |
|--|-----|
| 4. Il contratto di espansione.....                                 | 224 |
| 5. L'accordo di ricollocazione.....                                | 230 |
| 6. L'accordo di transizione occupazionale (ATO).....               | 235 |
| 7. Il percorso di ricollocazione collettiva nel Programma GOL..... | 240 |
| 8. I patti territoriali.....                                       | 247 |
| <br>   |     |
| <i>Conclusioni</i> .....   | 257 |
| <i>Bibliografia</i> .....  | 261 |
| <i>Notizie sull'autore</i> .....                                   | 301 |



## Prefazione

*di Lorenzo Gaeta*

La lettura del libro di Nicola Deleonardis si raccomanda per diversi motivi. Innanzitutto, per l'impostazione di fondo sottesa alla ricerca, che la rafforza e la rende originale; intendo riferirmi all'uso della storia come metodo per affrontare il tema che l'autore si è proposto di analizzare. Nel libro, infatti, la ricostruzione diacronica del ruolo interpretato dal sindacato nel "mercato del lavoro" non è assolutamente fine a sé stessa, ma anzi costituisce parte integrante della trattazione, senza la quale essa risulterebbe monca al punto da essere improponibile. Se il difetto di diverse monografie giuslavoristiche è (o è stato) quello di proporre delle pagine iniziali ritualmente stanche, scritte solo perché "così va fatto" (non sono io, è stato uno storico di rango a stigmatizzare «certi inutilissimi capitoli di "premesse storiche"»), o che si risolvono in meri sfoggi di erudizione, o che, peggio, propongono passi tralatici, citazioni di terza e quarta mano, luoghi comuni spesso fasulli, qualche volta veri e propri errori da matita rossa; dicevo, se questo è un difetto ricorrente nei libri di diritto del lavoro, la monografia di Deleonardis ne è sicuramente esente. C'è, sì, anche in questo caso un primo capitolo, dedicato a ripercorrere il rapporto tra sindacato e mercato del lavoro negli anni della cosiddetta "prima repubblica", ma esso si dimostra del tutto funzionale al discorso che viene sviluppato nel volume. Anzi, come dicevo, ne rappresenta un tutt'uno.

Il "discorso" – s'è detto – riguarda i comportamenti sviluppati dal sindacato fin dal dopoguerra nel "mercato del lavoro", del quale viene subito e correttamente fornita una chiara delimitazione, nel senso di intenderlo, molto semplicemente, come il momento di incontro tra domanda e offerta di lavoro: un'accezione, questa, che potremmo definire "classica", nel senso di incarnare quel che originariamente si intendeva significasse un'espressione da principio adoperata da molti con timore, quasi fosse blasfemo equiparare il lavoro a una merce; un'espressione che poi ha invece cominciato a ricomprendere molto più di quell'elementare ma sostanziale riferimento alle politiche attive del lavoro, che Deleonardis cerca invece di recuperare.

In un'ottica costantemente pluriordinamentale, quella che meglio consente di comprendere la sostanza delle scelte operate dall'agente collettivo (e questa scelta

metodologica costituisce ulteriore motivo di interesse del libro), l'autore inizia a esaminare l'azione del sindacato subito dopo la Costituzione, "spoilerando" immediatamente – e impietosamente – la logica più che altro assistenziale del suo approccio al governo dei flussi di ingresso nel mondo del lavoro, nonché l'assenza di una chiara visione programmatica delle politiche pubbliche.

Le prime pagine del libro si aprono su un mondo che a un osservatore delle generazioni più giovani – quelle delle quali, peraltro, l'autore fa parte – può sembrare appartenere a un universo alieno. Vi campeggia, infatti, un settore oggi piuttosto marginale quale l'agricoltura, e vi emergono politiche oggi difficilmente comprensibili, quali l'imposizione dell'assunzione di una certa quota di dipendenti oppure l'affidamento in modo esclusivo a organismi pubblici della gestione del collocamento. Di tutto questo, invece, era allora capace un sindacato forte al punto da poter "imporre" assunzioni e da governare commissioni delle quali aveva la maggioranza: uno scenario oggi difficilmente immaginabile, che peraltro non era certo piovuto dall'alto ma costituiva una conquista che era stata frutto di sanguinose lotte sindacali, indirizzate all'obiettivo primario e irrinunciabile del perseguimento dell'interesse pubblico alla massima occupazione.

Il sistema del collocamento "ordinario" fa parte a pieno titolo di questo mondo, nel quale l'avviamento al lavoro della manodopera è incontestabilmente e prepotentemente considerato, appunto, un pubblico interesse. Anche qui – forse soprattutto qui – un sindacato che vedeva come prioritaria la gestione del sistema, al punto da considerarla una sua ovvia prerogativa, ha dovuto faticosamente conquistarsela, passando da un ordinamento – quello varato nel 1949 – in cui al monopolio pubblico non corrispondeva affatto il desiderato monopolio (o quasi) sindacale a quello, un po' surrettiziamente nascosto tra le pieghe dello statuto dei lavoratori, in cui un sindacato ormai trionfante nelle fabbriche si ritagliava ampi spazi di potere, in un meccanismo già allora giudicato rigido e ingessato.

Deleonardis è un capace esploratore di questo mondo alieno, del quale mette in luce le innovazioni a volte coraggiose, qualche incongruenza di strategia e qualche debolezza tecnico-giuridica, le resistenze del mondo imprenditoriale, le degenerazioni burocratico-assistenziali, alla fine la resa inevitabile, e quasi incondizionata, pur dopo qualche "rappezzamento" posto fin negli anni Ottanta, di fronte all'avanzare di un mondo nuovo, che esigeva meccanismi più agili, flessibili e liberi (per ripetere aggettivi diventati ormai luoghi comuni) di gestione di un mercato del lavoro segnato dal progressivo declino del modello di sviluppo fordista e dall'ascesa di un sistema economico sempre più terziarizzato.

L'aria che si respira in questi "tempi nuovi" è resa a pieno nel libro, là dove si esaminano in profondità i provvedimenti sulla "mobilità garantita": il sindacato passa da attore protagonista della stagione del garantismo, orgoglioso di spiegare

tutta la propria forza, corroborata nelle piazze, in una gestione “affermativa” dei processi di accesso al lavoro a semplice comprimario della stagione dell’emergenza, coinvolto più o meno suo malgrado nel governo di logiche contenitive della disoccupazione, che lo avrebbero da allora cominciato a trasformare agli occhi di tanti in una sorta di complice di politiche neoliberiste sensibili alle ragioni del mercato, con una contrattazione collettiva rapidamente slittata da affidabile e autonomo strumento acquisitivo di diritti a rassegnato ed eterodiretto veicolo di contenimento delle perdite, innescando quel crollo di consensi che oggi appare in tutta la sua evidenza.

È avvertibile proprio in quel momento – e l’analisi delle fonti e delle prassi sindacali condotta nel libro lo conferma ampiamente – quello slittamento di prospettiva del ruolo del sindacato nei processi di avviamento al lavoro, che vira in relativamente poco tempo da un autogoverno a suo modo democratico, cui l’apparato statale conferisce poi particolare valenza e autorità, a un coinvolgimento in meccanismi amministrativi calati dall’alto, di sapore “neocorporativo”, rispetto ai quali davvero poco resta al genuino spiegarsi della tradizionale autonomia collettiva, piegata a interpretare un ruolo pubblicistico – e quindi a rappresentare l’interesse collettivo – in modo poco autentico; con la conseguenza immediata di una scarsissima capacità di incidere realmente sul tema delle politiche attive del lavoro e, ancor meno, sui problemi generali della politica industriale.

È partendo da un quadro del genere che Deleonardis si chiede se il sindacato possa recuperare la propria vocazione originaria ed estendere l’attività di tutela della “persona che lavora” già a partire dalle pieghe del mercato del lavoro, affrontando così quella che fin dall’introduzione viene icasticamente definita la “nuova questione sociale”. Con ciò l’autore non intende sminuire l’attitudine solidaristica e la funzione di agente contrattuale tradizionalmente riconosciuta al sindacato, ma, piuttosto, offrire una chiave di lettura nuova, che metta in risalto le funzioni sindacali di gestione dei flussi di manodopera e della disoccupazione, quale strategia idonea a rafforzare il potere di negoziazione collettiva. In questi termini, centrale nello studio di Deleonardis è la ricerca di un interesse collettivo al governo (o al presidio) del mercato del lavoro, coerente con le funzioni pubblicistiche assunte dal “sindacato di fatto” di matrice giugniana.

Se nell’esperienza post-costituzionale può essere registrata una sostanziale convergenza di tale interesse collettivo con quello generale all’occupazione, la fine del monopolio del collocamento pubblico mette in crisi tale modello, attesa la frammentazione degli interessi privati nel mondo del lavoro, non più dominato dal lavoratore subordinato “standard” della fabbrica fordista ma da soggetti difficilmente inquadrabili nelle categorie tradizionali in base alle quali il sindacato è abituato a ragionare. Eppure, nonostante tale scenario “poco rassicurante”, che

sembrerebbe condurre all'estinzione dell'interesse collettivo, l'autore riesce a individuare alcune zone di emersione di tale interesse nel mercato del lavoro attuale: la lotta al lavoro sommerso, la garanzia dell'occupabilità dei lavoratori, la tutela della professionalità. Si tratta di elementi che non sono presenti unicamente nell'ordinamento intersindacale italiano, ma di cui possono rinvenirsi tracce anche in quello erounitario nonché nelle esperienze comparate studiate dall'autore (Francia, Germania e Scandinavia); il che rafforza la tesi dell'opera, secondo la quale, ancora oggi, esiste un interesse collettivo che si confronta con il mercato del lavoro e che tenta di governarlo.

Deleonardis si spinge però oltre. L'interesse collettivo al governo del mercato del lavoro non potrebbe infatti avere risvolti significativi nel mondo delle relazioni industriali ove mancassero strumenti diretti a favorirne l'emersione nei rapporti tra sindacati e imprese. Tra questi strumenti spiccano i diritti di informazione e consultazione, di matrice legale, i quali consentono alle organizzazioni sindacali, prima di tutto, di prendere conoscenza del mercato del lavoro e delle sue dinamiche ma anche di influenzare le scelte aziendali in tema di occupabilità, sino a sfociare in vere e proprie esperienze partecipative alle decisioni aziendali, specialmente quando tali diritti vengono concretizzati dalla contrattazione collettiva. Non è tuttavia il solo legislatore ad aver dotato i sindacati di strumenti volti a incanalare tale l'interesse collettivo. E infatti, l'analisi di Deleonardis dà conto dell'ampio ventaglio di istituti che coinvolgono le parti sociali nella gestione del mercato del lavoro, testimoniato non solo dalla significativa presenza di accordi e clausole collettive stipulate a tale scopo, ma anche dal ruolo centrale assunto negli ultimi anni dagli enti bilaterali in materia di occupabilità.

Da ultimo, rinnovate iniziative di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel governo del mercato del lavoro – sebbene prevalentemente temporanee e sperimentali – sono state assunte dal legislatore a partire dalla fase pandemica, secondo una strategia, che l'autore riconduce al “doppio binario” della dimensione dell'impresa e di quella territoriale, attuata mediante il rilancio di istituti già presenti nel nostro ordinamento (come il contratto di espansione), tramite l'introduzione di nuove soluzioni e sostenendo la concertazione a livello territoriale. Ciò dimostra l'attualità e la rilevanza del ruolo che il sindacato può rivestire nel governo del mercato del lavoro, specialmente in una fase di crisi e di transizione come quella che stiamo vivendo.

Insomma, l'opera di Deleonardis si apprezza non solo per la completezza di analisi e per la particolare impostazione metodologica, ma anche per la non consueta trattazione di una funzione sindacale considerata tradizionalmente “ancillare” rispetto ad altre, che invece, ove valorizzata – come fa il libro – potrebbe giocare un ruolo fondamentale nel recupero, da parte delle organizzazioni sindacali, della

Prefazione

rappresentatività e della vocazione “universale”, quella diretta a proteggere la “persona che lavora” più che il solo iscritto.

*Lorenzo Gaeta*





## Introduzione. Una nuova questione sociale? Le ragioni di una ricerca

Il dibattito sulla precarietà del lavoro, acuitasi nel XXI secolo <sup>(1)</sup>, impone, come è stato evidenziato <sup>(2)</sup>, di individuare quali sono «i problemi reali che lo contraddistinguono, così da calibrare meglio i modi e le soluzioni [...] che garantiscano effettivamente i diritti sociali in concreto».

In effetti, proprio al fine di fissarne i parametri, secondo una visione vichiana della storia del (diritto del) lavoro, la dottrina giuslavorista ha riabilitato l'immagine della “questione sociale”, tipicamente riconducibile alle condizioni del lavoro operaio e alle prime forme di regolazione dei rapporti di potere, corredandola di un altro aggettivo: “nuova”.

La “nuova questione sociale” <sup>(3)</sup> viene così denominata poiché interessa il mondo del lavoro *tout court*, sino alle nuove forme di lavoro autonomo, attratto ormai dalle logiche organizzative, ma soprattutto economiche, della «mistica del capitale» <sup>(4)</sup>. La novità rilevata dalla dottrina si identifica soprattutto nel carattere “interclassista” della nuova questione sociale, ossia nel coinvolgimento di tutte le forze produttive sociali nella spirale bisogno/lavoro, quale “riflesso incondizionato” a cui deve adeguarsi l'essere umano al fine di condurre un'esistenza libera e dignitosa.

D'altronde la riproposizione di un'espressione di tale portata trova eco anche negli studi della *labour history*, che rinvencono una certa affinità tra la condizione

---

<sup>(1)</sup> Come emerge da alcuni studi, la precarietà lavorativa è un fenomeno che ha interessato l'intera età repubblicana. Sul punto E. BETTI, *Precari e precarie: una storia dell'Italia repubblicana*, Carocci, 2019.

<sup>(2)</sup> G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2012, n. 3, p. 5.

<sup>(3)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5; V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, *ivi*, n. 4, p. 332 ss.

<sup>(4)</sup> Sul punto, A. PERULLI, *Una critica al lavoro autonomo*, in *LD*, 2022, n. 1, p. 212. Si veda anche M.G. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la sua funzione economico-sociale*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, p. 143, il quale evidenzia che «oggi molto più che di ieri, quella che una volta si chiamava “questione sociale” non si pone solo per il lavoratore subordinato».

dei lavoratori delle prime industrie e una parte di quelli attuali, soprattutto quella fetta di lavoratori precari, privi di tutele e lasciati alla mercé del mercato <sup>(5)</sup>.

Nonostante l'analisi meriti ampia trattazione, è funzionale al discorso che si intende sviluppare porre almeno in risalto quali sono i caratteri fondamentali che rendono in parte affini queste fasi storiche, seppur colorate di sfumature diverse. Le somiglianze emergono se si considera sullo sfondo l'azione esercitata dalle teorie economiche, da un lato, e dall'economia reale <sup>(6)</sup>, dall'altro, sul diritto del lavoro, che spingono verso un necessario adeguamento di quest'ultimo alle esigenze del mercato, nonostante i tentativi di bilanciamento <sup>(7)</sup>.

È essenziale, dunque, astrarre i tratti tipologici fondamentali che corroborano tali posizioni. È notorio come il diritto del lavoro sia «un figlio indesiderato della rivoluzione industriale» <sup>(8)</sup>, a partire dalla quale l'attività di lavoro (subordinato) si è conformata alle esigenze dell'impresa. Ciò è ben evidente con riguardo a due profili fondamentali per la disciplina, ancorché non certamente gli unici <sup>(9)</sup>: in primo luogo, l'avvicinarsi tra la *locatio operis* e *locatio operarum* e, *in secundis*, la relazione tra contratto *sine die* e contratto a termine.

L'irruzione di un tipo di economia capitalistica, soprattutto nel settore industriale, comportò una rapida proletarizzazione e dequalificazione professionale di una fetta cospicua di artigiani che, verso la fine del XIX secolo, preferirono abbandonare le proprie botteghe e prestare attività lavorativa presso le prime

---

<sup>(5)</sup> S. MUSSO (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento. 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Castelveccchi, 2015, p. 20; E. BETTI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(6)</sup> Come è stato rilevato, l'insicurezza dei mercati e della società è una condizione che riguarda sia l'epoca liberale, sia quella attuale. Si veda R. SENNETT, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, 2002, p. 21.

<sup>(7)</sup> M.V. BALLESTRERO, *Il lavoro tra diritto ed economia*, in *Labor*, 2019, n. 3. In tema, si veda già A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, 1997, n. 75, p. 390, quando afferma che «il diritto del lavoro diviene [...] strumento della politica economica, che a sua volta mette altri suoi strumenti a disposizione degli obiettivi lavoristici». Cfr. anche S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *RDSS*, 2015, n. 2, p. 297, che parlano di «rovesciamento di questo rapporto costituzionale tra politica ed economia»; A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, 2018, n. 4, I, p. 690.

<sup>(8)</sup> U. ROMAGNOLI, *Alle origini del diritto del lavoro: l'età preindustriale*, in *RIDL*, 1985, n. 4, I, p. 516.

<sup>(9)</sup> L'analisi potrebbe estendersi anche alle questioni relative ai rischi psicosociali del lavoratore, nel quadro di una più ampia e generale visione della salute e sicurezza dei lavoratori. Sul punto, M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2, qui p. 247, dove l'A. mette in evidenza come forse sia «eccessivo parlare, con riferimento ai rischi psicosociali, di un fenomeno nuovo o emergente. Ciò quantomeno se si pensa alla imponente letteratura [...] che ha accompagnato le prime fasi della rivoluzione industriale».

fabbriche industriali <sup>(10)</sup>. Si tratta di un passaggio fortemente sollecitato dai detentori di capitale, i quali preferivano la prestazione professionale dell'artigiano a quella dell'operaio non qualificato poiché «la manodopera addestrata artigianalmente lavorava con una tensione emotiva al risultato ed un coinvolgimento della personalità che la pedanteria degli statuti dei mestieri [...] lascia soltanto supporre» <sup>(11)</sup>. Le trasformazioni della *locatio operis* testimoniano il passaggio da un'economia urbana ad un'economia nazionale: la gradualità del cambiamento emerge se si considera che la prestazione resta pur sempre ancorata al risultato, quale fattore incidente nell'obbligazione di lavoro. Come sostenuto da autorevole dottrina <sup>(12)</sup>, si trattava di una prestazione retribuita nelle forme di un cottimo *ante litteram*, pur diverso da quello oggi conosciuto.

Il secondo profilo attiene al progressivo passaggio dal contratto di durata al contratto a tempo indeterminato. L'articolo 1570 del Codice Pisanelli, regolando in modo alquanto scarno il rapporto di lavoro salariato all'interno della più ampia sezione dedicata al contratto di locazione, affermava che «la locazione delle opere è un contratto per cui una delle parti si obbliga a fare per l'altra una cosa mediante pattuita mercede». Secondo il Codice del 1865, il lavoratore, liberato dai vincoli di matrice feudale, poteva disporre della propria forza-lavoro nei limiti previsti dall'articolo 1628, che postulava l'obbligo «all'altrui servizio» della propria opera «a tempo o per una determinata impresa».

Dunque, coerentemente con la concezione privatistica del diritto ottocentesco, votata a «cospirare per la felicità dell'individuo» <sup>(13)</sup>, l'unica tutela riconosciuta dal Codice Pisanelli al lavoratore contro ogni eventuale forma di servilismo e schiavitù era l'obbligo di prestare la propria opera per un tempo determinato,

---

<sup>(10)</sup> Cfr. A. PELLEGRINO, *Il lavoro artigiano*, in S. MUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 84 ss.; L. CASTELVERTI, *Il profilo storico: dagli antichi concordati di tariffa alla contrattazione collettiva nazionale ed aziendale*, in *ADL*, 2010, n. 4-5, I, p. 848. Il fenomeno della "proletarizzazione" dell'artigiano emerge nella lettera *Il nuovo artigianato* inclusa nel saggio di H. FORD, *Perché questa crisi mondiale?*, Bompiani, 1931, p. 133 ss. Il protagonista della lettera, un fabbro passato dall'autonomia al lavoro subordinato presso un'industria meccanica, esalta i progressi della tecnologia, non rimpiangendo la sua indipendenza. Sul punto si vedano, inoltre, le parole del segretario della Fiom-Cgil, Enrico Verzi, agli albori della nascita dell'organizzazione sindacale: «L'indipendenza e l'importanza dell'operaio, come artefice singolo, sono andate mano mano scomparendo» (E. VERZI, *I metallurgici d'Italia nel loro sindacato*, Tipografia Romana, 1907, p. 80).

<sup>(11)</sup> U. ROMAGNOLI, *op. cit.*, p. 518.

<sup>(12)</sup> G. GIUGNI, *Organizzazione dell'impresa ed evoluzione dei rapporti giuridici. Il lavoro a cottimo*, in *RDL*, 1968, n. 1, I, p. 3 ss.

<sup>(13)</sup> G. SALVIOLI, *I difetti sociali del Codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie*, Tipografia dello Statuto, 1890, p. 10.

giacché il contrario avrebbe rappresentato un *vulnus* alla libertà personale dell'obligato <sup>(14)</sup>. Il Codice Pisanelli, così come quello napoleonico, sentiva l'esigenza di marcare una netta differenza fra la società d'*ancien régime*, permeata da vincoli e recalcitrante al principio della libertà individuale, e quella capitalistica, fondata sull'esaltazione delle relazioni interpersonali, vietando l'indeterminatezza del vincolo contrattuale e dichiarando la nullità del contratto che la prevedeva. In sostanza, il lavoro subordinato a tempo indeterminato era una categoria giuridica marginale <sup>(15)</sup>.

Il consolidamento del modello produttivo capitalistico operò un'inversione di tendenza al fine di rendere continua e funzionale alla produzione di massa la prestazione di lavoro di natura subordinata. Così, da un lato, il datore di lavoro poteva disporre *sine die* della prestazione di lavoro; dall'altro, il lavoratore si assicurava i mezzi di sussistenza necessari per tutta la sua vita <sup>(16)</sup>. Uno scambio, sostanziato nel contratto di lavoro <sup>(17)</sup> e nell'eterodirezione <sup>(18)</sup>, che saldava l'intreccio tra continuità della prestazione – e, dunque, della regolarità produttiva – e stabilità lavorativa – e, dunque, reddituale – consolidatosi nel tempo, tanto da essere valorizzato come un passaggio nevralgico dell'intero assetto della fenomenologia sociale e giuridica del lavoro <sup>(19)</sup>.

Soprattutto a partire dalla fine del XX secolo si assiste ad un processo inverso indotto dalle profonde mutazioni del tessuto economico, che ha sollecitato il

---

<sup>(14)</sup> Sul punto, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè, 2020, qui p. 178, il quale, richiamando un passo de *Il capitale* di Marx, evidenzia lo stretto legame intercorrente tra conservazione della personalità del lavoratore e lavoro temporaneo.

<sup>(15)</sup> U. ROMAGNOLI, «Ragionevoli utopie». *Cultura giuridica del lavoro e cittadinanza sociale*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 2017, vol. 46.

<sup>(16)</sup> U. ROMAGNOLI, *Ed è subito ieri (a proposito di precarietà del rapporto di lavoro)*, in RIDL, 2007, n. 2, I, p. 115.

<sup>(17)</sup> L. TARTUFARI, *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo. Discorso letto il 5 novembre 1893 per l'inaugurazione dell'anno accademico nella r. Università di Macerata*, Bianchini, 1893, p. 10.

<sup>(18)</sup> Quale effetto giuridico “reazionario” del «coonestarsi del riconoscimento dell'autodeterminazione collettiva nell'800», attraverso cui «fingere che egli [il lavoratore] non gode, nel contratto, dell'autonomia che gode sul piano collettivo». Così M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985, pp. 342-343.

<sup>(19)</sup> U. ROMAGNOLI, *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriale*, in RTDPC, 2018, n. 2; M. VAN DER LINDEN, *San Precario: A New Inspiration for Labor Historians*, in *Labor – Studies in Working-Class History of the Americas*, 2014, vol. 11, n. 1; G. VARDARO, *Subordinazione ed evoluzionismo*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino, 1989, p. 108, il quale ammette che il diritto del lavoro si struttura originariamente e per lungo tempo «più come il catalogo degli strumenti per l'esercizio legittimo dei poteri dell'imprenditore-organizzatore che non come il “contro-diritto” dei lavoratori».

legislatore affinché si rendesse la forza-lavoro più confacente alle necessità aziendali. Non è oggetto d'analisi ripercorrerne le cause <sup>(20)</sup>; qui interessa evidenziare che ancora una volta sono le esigenze del mercato e orientare e ricalibrare l'asse regolativo dei rapporti di lavoro, conformando la relazione contrattuali in funzione dell'impresa. Ed è così che tali pressioni sfociano in una netta inversione di rotta che si manifesta nella riproposizione di modelli contrattuali dal sapore pre-novecentesco, come la libera (lizza)zione del contratto a tempo determinato, accanto ad altri "tipi" annoverabili nella categoria dei contratti c.d. flessibili, che «si risolve in un'attenuazione del codice protettivo previsto dal modello standard» <sup>(21)</sup>.

Alla fine XIX secolo, come oggi, inoltre, si ripropone l'urgenza – economica – di fornire lavoro qualificato, diversamente da quello dequalificato forgiato ad uso e consumo del sistema di produzione in serie della catena fordista, rendendo così sempre più sfumata la rilevanza di alcune coppie oppozionali della tradizione (quali subordinazione/autonomia e stabilità/precarità) e, al contrario, acquisendo importanza il nesso fra la «soddisfazione (socialmente garantita) del bisogno e l'operare (socialmente utile) del soggetto» <sup>(22)</sup>.

Si intende dire che, nei periodi di trasformazione, i valori economici sono riusciti ad adeguare il diritto del lavoro alle proprie esigenze: sia agli albori della sua nascita, sia oggi, il lavoro prestato per altri è stato modellato a seconda delle necessità imprenditoriali, obbligando così la dottrina ad interrogarsi finanche sulla funzione del diritto del lavoro e sui suoi futuri sviluppi <sup>(23)</sup>.

Come a partire dal XIX secolo, la disgregazione dell'economia contadina, l'avvento del sistema capitalistico e la conseguente sovrabbondanza di manodopera hanno prodotto la "(ri)scoperta dei disoccupati" <sup>(24)</sup>, così oggi – ma seguendo il processo inverso – la necessità di diversificare la produzione porta in dote la proliferazione di una vastità di rapporti di lavoro instabili e non del tutto tutelati. Ed infatti, come è stato già sottolineato, la dicotomia occupazione/disoccupazione è una «invenzione ideologica dell'industrialismo», durante il quale avviene

---

<sup>(20)</sup> Quali: la globalizzazione dei mercati e nei processi di decentramento e la delocalizzazione; l'avvento dell'Industria 4.0; il processo di integrazione europea, che ha promosso la concorrenza dei mercati e ha ridotto le forme di assistenza, considerandole aiuti di stato. Sul punto, G. SANTORO-PASSARELLI, *Competitività e flessibilità nel rapporto di lavoro*, in RIDL, 2009, n. 2, I, p. 201 ss.

<sup>(21)</sup> *Ibidem*.

<sup>(22)</sup> P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in LD, 2009, n. 1, p. 60; G. CAZZETTA, *Contratto di lavoro e forma della questione sociale nell'Italia liberale*, in DLRI, 2007, n. 115.

<sup>(23)</sup> P. GROSSI, *La grande avventura giuslavoristica*, in RIDL, 2009, n. 1, I, p. 5; M.V. BALLESTRERO, *Il lavoro tra diritto ed economia*, cit.

<sup>(24)</sup> M. ALBERTI, *La scoperta dei disoccupati*, Firenze University Press, 2013, soprattutto p. 84.

una netta separazione tra lavoratore occupato e disoccupato sancita dai confini dell'impresa capitalistica <sup>(25)</sup>.

Se nella fase “embrionale” del diritto del lavoro le Società di Mutuo Soccorso sopperivano, invero con grosse difficoltà, all'assenza di un sistema di protezione sociale, oggi, invece, lo sviluppo e il consolidarsi del *welfare state* e l'alto grado di instabilità lavorativa hanno costretto il legislatore ad ampliare la platea dei beneficiari del sistema di protezione sociale: da un lato, gli ammortizzatori sociali sono stati estesi per eventi causati dalla disoccupazione ben oltre il lavoro subordinato <sup>(26)</sup>, dall'altro sono state introdotte misure di welfare universale che superano il concetto di “rischio sociale”, peculiare ad un sistema previdenziale di tipo assicurativo <sup>(27)</sup>, per congegnare invece un meccanismo di protezione sociale che non ha più solo nel lavoro – o nella sua mancanza – il punto di riferimento. Un modello che, invero, ripropone lo storico dualismo che si era manifestato già in Assemblea costituente <sup>(28)</sup>.

Il diritto del lavoro, dunque, è costretto a metabolizzare le diverse esigenze della mano (in)visibile del mercato, sostanziatesi in politiche che hanno comportato l'incremento di un folto “esercito di riserva” di cittadini, occupati, sottoccupati o periodicamente disoccupati (catalogabili oggi nella categoria dei *working poor*; si veda *infra*): «alle sue origini il contratto di lavoro ci è tornato sul serio» <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> In precedenza, il problema della disoccupazione veniva ricondotto alla “sottoccupazione”, ossia utilizzazione «non ottimale di tutta la forza lavoro disponibile per l'attività produttiva». Cfr. M.G. GAROFALO, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, 1999, spec. pp. 454-455.

<sup>(26)</sup> Ci si riferisce all'introduzione dei sistemi di protezione sociale per i lavoratori parasubordinati e per i lavoratori autonomi c.d. puri. Nel primo caso, il rinvio è alla DIS-COLL., su cui F. GHERA, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL.*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 301 ss.; nel secondo si allude alla indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO), su cui, *ex multis*, S. CAFFIO, *Povert , reddito e occupazione*, ADAPT University Press, 2023, spec. p. 67 ss.; G. CANAVESI, *Indennit  straordinaria di continuit  reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo:   la strada giusta?*, in *LDE*, 2021, n. 3.

<sup>(27)</sup> G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, 2018, n. 4, p. 582; S. RENGHA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLSS. Taranto, 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna, 2022, p. 297. Per una disamina completa, S. CAFFIO, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> Durante i suoi lavori, emersero due modelli relativi al sistema di welfare: da un lato, un modello promotore dell'estensione della sicurezza sociale a tutti i cittadini; dall'altro, un sistema previdenziale che riconoscesse la titolarit  di tali diritti principalmente ai lavoratori. Sul punto, L. PELLICCIA, A. TANDOI, *La “filosofia sociale” della previdenza e dell'assistenza*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, 2014, *passim*, pp. 209-229.

<sup>(29)</sup> U. ROMAGNOLI, *Ed   subito ieri (a proposito di precariet  del rapporto di lavoro)*, cit., p. 113; si veda anche la lettura proposta da L. MARIUCCI, *Culture e dottrine del giulavorismo*, in *LD*, 2016, n. 4, spec.

Se, dunque, sotto questa prospettiva emergono alcune affinità, giova al discorso constatare quelle che affiorano sul piano sindacale. Indubbiamente non è in discussione oggi il riconoscimento del fenomeno sindacale <sup>(30)</sup> e dell'ordinamento intersindacale, quale sistema di produzione normativa che formalizza il mutuo riconoscimento delle parti sociali <sup>(31)</sup>, ma il ritorno ad una diversificazione degli interessi, che mina l'azione contrattuale "per gruppi" <sup>(32)</sup> e, così, la capacità di aggregazione.

Come è stato rilevato <sup>(33)</sup>, la difficoltà di aggregare i lavoratori con condizioni e domande differenziate non è una «scoperta recente o un prodotto dell'economia dell'informazione, ma costituiva un dato problematico anche nell'epoca pre-fordista e alle origini del fordismo», nonostante, invero, debba essere sottolineata la "diversificazione sociale", che caratterizza il periodo attuale, rispetto alla "disomogeneità" che contrassegnava il periodo protofordista.

In effetti, nel XIX secolo la determinazione del potere collettivo, in sostituzione di quello individuale, si è sviluppata solo avendo riguardo ai lavoratori manuali, industriali e agricoli, non interessando le professioni intellettuali e conseguentemente non potendosi configurare come riconducibile alla fattispecie generale del "lavoro prestato per altri" <sup>(34)</sup>. Diversamente oggi può dirsi certamente suffragata l'estensione della rappresentanza sindacale anche al lavoro intellettuale nell'ambito della subordinazione, rappresentando invece un profilo di particolare attualità – e criticità – la rappresentanza collettiva dei lavoratori autonomi <sup>(35)</sup> e in generale l'emersione di interessi particolaristici tra i lavoratori.

Pur se questa breve introduzione possa apparire un mero esercizio ricostruttivo, essa è funzionale a porre in risalto le analogie che permettono così di passare dal

---

p. 615, su cui si sono appuntate le osservazioni di B. CARUSO, R. DEL PUNTA, *Il diritto del lavoro e l'autonomia perduta*, ivi, p. 645 ss.

<sup>(30)</sup> Si ricorda, infatti, che la l. n. 3818/1886, concernente la personalità giuridica delle Società di mutuo soccorso, ratificava le funzioni originarie della Società di mutuo soccorso purché non perseguissero finalità politiche, onde evitare la "deriva sindacale". Sul punto, P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale*, Giuffrè, 2006, pp. 150-151.

<sup>(31)</sup> Emblematicamente, a riguardo, G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, p. 112, quando l'A. sostiene che «il riconoscimento della rappresentatività ai singoli soggetti collettivi, ossia del potere di partecipare alla formulazione della legge di gruppo si viene ad inserire in un delicato gioco di competenze e di giurisdizioni. Queste non nascono mai solo ed esclusivamente dall'inquadramento associativo ma presuppongono il reciproco riconoscimento».

<sup>(32)</sup> Azione dalla quale storicamente muove la prassi sindacale. Si veda P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 142.

<sup>(33)</sup> M. CARRIERI, *La necessaria immersione nel post-fordismo dei sindacalismi contemporanei*, in *EL*, 2008, n. 3, p. 73.

<sup>(34)</sup> M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 258.

<sup>(35)</sup> Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *La disciplina del rapporto di lavoro autonomo e il ruolo dell'autonomia collettiva*, in *VTDL*, 2023, n. 3.

piano delle cause a quello delle azioni. Se queste sono alcune delle peculiarità del XXI secolo, ci si chiede se il sindacato possa recuperare la propria vocazione originaria <sup>(36)</sup> ed estendere l'attività di tutela della "persona che lavora" già a partire dalle pieghe del mercato del lavoro: come alla fine del XIX secolo le nascenti organizzazioni sindacali fecero della gestione dei flussi della manodopera una delle principali priorità al fine di arginare la dilagante disoccupazione e rafforzare il proprio potere contrattuale <sup>(37)</sup>, il macro-obiettivo da cui origina l'analisi è quello di verificare se ci sono le condizioni per riproporre una strategia di questo tipo, con l'obiettivo di una "restituzionalizzazione" dei rapporti di lavoro <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, 2002, p. 202, riprendendo la storica funzione del sindacato, osserva come «la regolazione dei lavori deve iniziare dal mercato, cioè prima che il lavoratore trovi un impiego».

<sup>(37)</sup> G. VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Il Mulino, 1974, p. 39 ss.; M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, in RGL, 1982, n. 1, I. Per una ricostruzione prettamente storica, S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, 2012; P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Idee per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, 1996, p. 12.

<sup>(38)</sup> M.G. GAROFALO, *Lavoro e diritto del lavoro. Una ricerca controcorrente (a proposito di Alain Supiot, Au delà de l'emploi)*, in *Quale Stato*, 2000, n. 4, ora in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse, 2013, p. 95, dove l'A lo intende come «determinazione di regole, spazi (individuali e collettivi) di negoziazione delle regole stesse, possibilità di intervento attivo dei soggetti collettivi».



## Alcune brevissime annotazioni metodologiche

Lo studio si propone di analizzare l'intervento sindacale nel mercato del lavoro – inteso nella sua originaria accezione di incontro tra domanda di lavoro e offerta di lavoro e in generale di politiche attive del lavoro <sup>(1)</sup> – nel tentativo di offrire una chiave di lettura in grado di preservare l'*attitude* solidaristica del sindacato, nonché la funzione tradizionale di agente contrattuale, senza tuttavia rinunciare a svolgerne una che, soprattutto oggi, si ritiene cruciale al fine di tutelare la persona che lavora. Si cercherà di condurre un'analisi teorico-ricostruttiva senza tralasciare, per quanto possibile, il dato empirico, allo scopo di sollecitare un'azione più incisiva del sindacato nel mercato del lavoro.

Dichiarato l'obiettivo di fondo che permea l'indagine, si impongono alcune brevissime annotazioni preliminari volte, da un lato, a definirne la metodologia e, dall'altro, a perimetrarne i confini.

Rispetto alla prospettiva metodologica, che sarà seguita nel prosieguo dell'indagine, è opportuno anticipare che il ruolo del sindacato nel mercato del lavoro sarà analizzato a partire dall'angolo visuale delle relazioni industriali e, in particolar modo, ricorrendo alla teoria pluriordinamentale. Questo approccio permette principalmente di cogliere due aspetti: *in primis*, i comportamenti organizzatori liberamente selezionati dal sindacato nell'attuazione delle strategie di tutela nel mercato; *in secundis*, il rapporto con gli altri ordinamenti (sovranazionale e domestico).

In questo senso, sembra opportuno partire da una ricostruzione storica di tali funzioni <sup>(2)</sup>, in assenza della quale si perverrebbe ad un'analisi parziale. Se l'attualità delle relazioni di potere può essere intesa come l'esito di un confronto/scontro di lunga durata tra le parti, diventa necessario riappropriarsi di quella «simpatia verso il passato» <sup>(3)</sup> in grado di rendere meno nebuloso il presente.

---

<sup>(1)</sup> Per un'analisi delle articolazioni polisemiche del mercato del lavoro, G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli, 2018, pp. 1-40.

<sup>(2)</sup> *Amplius*, L. GAETA, *Metodo storico e diritto del lavoro*, in *Labor*, 2024, n. 1.

<sup>(3)</sup> U. ROMAGNOLI, *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, in *LD*, 1999, n. 2, p. 214.

Il lavoro di ricerca propone un primo capitolo in cui viene approfondita la funzione svolta del sindacato nel periodo della prima Repubblica. Nel capitolo secondo, di raccordo con il presente, la ricerca si sofferma sulla ricostruzione dell'interesse collettivo alla tutela della persona nel mercato del lavoro. In questa parte, l'analisi si concentra anche sul rapporto dell'ordinamento intersindacale con quello europeo, riservando una sezione in cui si analizzano gli ordinamenti domestici di altri Stati membri.

Il capitolo terzo intende sviluppare alcune riflessioni sia in una prospettiva *de iure condito*, sia *de iure condendo*, sugli strumenti funzionalmente adeguati a favorire l'intervento sindacale nel mercato del lavoro. Il riferimento è ai diritti di informazione e consultazione e agli istituti introdotti, soprattutto nell'ultimo quinquennio, dal legislatore. In questa prospettiva, ci si chiede se l'attività sindacale nel mercato del lavoro possa anche incidere sugli assetti di potere.

Passando brevemente alla delimitazione dell'indagine, essa si districa nel tentativo di verificare come oggi gli ordinamenti si rapportino al e nel mercato.

Tendenzialmente la tutela del lavoratore nel mercato si colloca in una relazione dialettica, per un verso, con le tutele nel rapporto di lavoro, per altro verso con le politiche macroeconomiche volte a creare occupazione <sup>(4)</sup>. Tali relazioni, tuttavia, non saranno oggetto dell'indagine, se non quando strettamente necessario. Ad ogni modo, preme rilevare che l'analisi non intende mettere in discussione la centralità delle tutele nel rapporto, ma verificare se oggi sia possibile prospettare una tutela ad ampio spettro capace di superare i confini del luogo di lavoro per estendersi sino al territorio, giacché non sembra che esse possano escludersi a vicenda <sup>(5)</sup>. Allo stesso tempo permane la consapevolezza dell'importanza di efficaci politiche macro-economiche, volte a favorire un incremento delle opportunità di lavoro, che agiscono – o dovrebbero agire – contestualmente alle politiche di governo del mercato del lavoro, in quanto entrambe volte a garantire il diritto al lavoro costituzionalmente tutelato <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Sul punto, M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in DLRI, 2007, n. 113, p. 230; L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam, 2023, p. 7.

<sup>(5)</sup> M.G. GAROFALO, *Polisemia dell'espressione "flessibilità del lavoro" e modelli di sviluppo*, in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse, 2013, p. 290.

<sup>(6)</sup> M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in RGL, 1999, n. 3, suppl.

# Capitolo 1.

## Sindacato e governo del mercato del lavoro nella prima Repubblica

### 1. Delimitazione della ricognizione storica

L'aspirazione di svolgere un ruolo da protagonista nel governo del mercato del lavoro ha rappresentato storicamente uno degli obiettivi prioritari del sindacato <sup>(1)</sup>: controllo dei flussi di manodopera, contrasto alla mediazione privata, verifica delle condizioni di lavoro, eliminazione di ogni forma di discriminazione, rafforzamento del potere collettivo si coagulavano nella disciplina del collocamento, sino ad essere oggetto anche di accese battaglie e di prolungati scioperi <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Per una ricostruzione, S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, 2012, pp. 15-144. Si veda anche M. CORTI, *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in *ADL*, 2010, n. 6, I, p. 1205 ss.

<sup>(2)</sup> Si vedano gli scioperi dei lavoratori agricoli agli inizi del XX secolo nella zona del ferrarese per il c.d. "collocamento misto" (cfr. A. ROVERI, *Dal sindacalismo rivoluzionario al fascismo. Capitalismo agrario e socialismo nel Ferrarese, 1870-1920*, La Nuova Italia, 1972, p. 229 ss.) e per il "collocamento di classe", ottenuto ad esempio nel 1911 nel paese di Medicina, frazione di Bologna (si veda MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, 1912, I, pp. 310-311). Particolarmente interessante è lo sciopero, durato circa 6 mesi, dei lavoratori agricoli presso Massafiscaglia, paese nei pressi di Ferrara, a seguito di una differente interpretazione delle parti sociali del "lodo Taddei", sottoscritto dall'omonimo prefetto di Ferrara (in MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, 1911, II, pp. 343-345). In particolare, la contesa si giocava sull'art. 2 del lodo, secondo cui «i proprietari e conduttori consociati, tenuto conto che da molti anni esistono nei singoli comuni organizzazioni operaie e che a molte di esse è stata ed è normalmente attinta la mano d'opera per la conduzione agricola, si varranno delle organizzazioni aderenti alla Camera del Lavoro analogamente e allo stesso scopo di occupare la mano d'opera organizzata». Per le organizzazioni sindacali, la disposizione sanciva il riconoscimento dell'ufficio di collocamento di classe, per l'organizzazione datoriale legittimava, invece, la possibilità di "ingaggiare" liberamente la manodopera senza precisi vincoli. Gli scioperi si conclusero con un ulteriore intervento del prefetto, che interpretò la disposizione in senso liberale: «l'articolo, insomma, non fa che rendere obbligatorie quelle forme e quei modi [...] che di fatto si erano introdotti nelle singole località ed erano stati tacitamente accettati. Ma da ciò non discende che il lodo abbia inteso di risolvere in modo favorevole la richiesta della Camera centrale del lavoro di Ferrara circa la preferenza da darsi sempre ed in

In questa ricerca, tuttavia, sembra più opportuno perimetrare la ricostruzione storica al ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro in epoca repubblicana. Il tema assume rilievo sia in forza dei numerosi rinvii di fonte legale volti a legittimarne l'intervento, sia per le profonde ricadute da questi prodotte, non solo sul tessuto sociale per il quale il sindacato ha operato, ma anche, come si vedrà successivamente, sul terreno delle relazioni industriali.

I provvedimenti che si intendono prendere in considerazione sono la disciplina dell'imponibile di manodopera (soprattutto di fonte contrattuale), la legge sul collocamento pubblico, come novellata dagli articoli 33-34 Stat. lav., il collocamento speciale in agricoltura e il meccanismo della c.d. "mobilità garantita" per i lavoratori coinvolti in procedure di licenziamento collettivo.

Data la complessità della materia, le discipline citate verranno trattate in breve e autonomamente per poi essere ricondotte a sistema, giacché si tratta di un complesso normativo legato da stretti vincoli di interdipendenza. Nonostante l'attenzione si concentrerà soprattutto sulle funzioni esercitate dalle organizzazioni sindacali, è preliminare al discorso evidenziare come le menzionate discipline abbiano esplicato i propri effetti in ragione delle differenti situazioni soggettive tutelate, conducendo così a risultati diversi (si veda *infra*).

Se il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel governo del mercato del lavoro rappresenta il minimo comune denominatore degli istituti citati, è tuttavia

---

qualsiasi località alla manodopera organizzata» (MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, 1913, I, pp. 146-153).

possibile individuarne altre affinità: in primo luogo, ne emerge la vocazione assistenziale <sup>(3)</sup>, seppur con gradazioni diverse <sup>(4)</sup>. Con ciò si intende dire che sono stati tendenzialmente strumentali più a soddisfare l'obiettivo di garantire ai lavoratori i «mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita» (articolo 38, secondo comma, Cost.) che il diritto al lavoro (articolo 4). La seconda affinità, naturale conseguenza della prima, può individuarsi nell'assenza di una chiara visione programmatica delle politiche pubbliche, che raccordasse interventi macro-economici e azioni più marcatamente occupazionali.

---

<sup>(3)</sup> Sul punto, la letteratura è infinita. Si rimanda, pertanto, solo ad alcune voci: per quanto riguarda il collocamento ordinario, E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Jovene, 1970, p. 266; E. GHERA, *Art. 33*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, 1979, p. 557; M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, 1956, p. 307, laddove l'A. afferma che «più che il diritto al lavoro in senso proprio [...] si tende qui ad assicurare il diritto a procurarsi i mezzi per vivere mediante un lavoro». Per quanto riguarda l'imponibile di manodopera, G. SPINELLI, *Il c.d. imponibile di mano d'opera in agricoltura. Aspetti storico-economici e giuridici. Commento teorico-pratico al D. Lgt. C.P.S. 16 settembre 1947 n. 929*, Giuffrè, 1952, spec. p. 99, per il quale si tratta di un onere personale, cioè mezzo assistenziale per sopperire agli effetti della disoccupazione in agricoltura; G. PERA, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, 1970, p. 68; *contra*, C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in COMMISSIONE D'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Atti della Commissione*, Camera dei Deputati, 1953, p. 110-111. Secondo l'A., mentre l'onere reale presuppone un obbligo di dare (ovvero di pagamento di un tributo), l'imponibile è un obbligo di fare, cioè di costituire un rapporto di lavoro al duplice scopo di aumentare l'occupazione e incrementare la produzione. Allo stesso tempo non è inquadrabile tra gli oneri di natura assistenziale poiché esso comporta un rapporto di lavoro sinallagmatico e non un sussidio di disoccupazione. Rispetto alle politiche della mobilità garantita, ex l. n. 675/1977, ci si riferisce al legame dell'istituto con la CIG, di cui ne hanno sottolineato il carattere assistenziale Maurizio Ricci e Massimo D'Antona nei loro *Interventi durante il congresso Aidlass del 1979*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè, 1980, rispettivamente p. 76 e p. 105.

<sup>(4)</sup> È stato sottolineato, infatti, come il collocamento speciale in agricoltura (d.l. n. 7/1970) fosse «ispirato a una nuova concezione che vede nel collocamento pubblico della mano d'opera non semplicemente una forma di assistenza ai disoccupati, un mero strumento di garanzia e di controllo, bensì uno strumento di politica del lavoro, ossia di politica economica». Così L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, in AA.VV., *op. cit.*, p. 15. Nello stesso senso, e più diffusamente, si veda anche L. MARIUCCI, *Collocamento e tutela del contraente debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970 n. 83*, in RGL, 1974, n. 1, I, p. 454 ss. Diversamente, invece, P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987, n. 56*, in RIDL, 1987, n. 1, I, p. 305.

## 2. L'imponibile di manodopera

Sino agli inizi degli anni Sessanta l'agricoltura ha rappresentato il settore produttivo dove confluiva una parte considerevole della forza-lavoro, il che spiega l'attenzione dedicata dalla Costituzione volta a preservarla (articolo 44 Cost.) <sup>(5)</sup> e la predisposizione di politiche di trasformazione e modernizzazione fondiaria, proiettate altresì alla piena occupazione dei disoccupati che si riversavano nelle campagne alla ricerca di un impiego <sup>(6)</sup>.

In un contesto di pressante disoccupazione, le organizzazioni sindacali riconquistarono l'istituto dell'imponibile di manodopera, che implicava l'obbligo in capo al conduttore d'azienda di costituire plurimi rapporti di lavoro al duplice scopo di favorire il maggior impiego di lavoratori e di incrementare la produttività agricola <sup>(7)</sup>. Un obbligo che, naturalmente, comportava non poche conseguenze di carattere economico per le aziende agricole e acuiva una conflittualità sociale già di per sé accesa. L'imponibile rappresentava, agli occhi dei "lavoratori della terra", lo strumento idoneo per redistribuire la ricchezza e imporre ai proprietari di fondi una quota di assunzioni, evitando il gioco della massima produttività al minimo costo di produzione. Per altro verso, l'imponibile si presentava, secondo le rappresentanze dei lavoratori, come lo strumento di controllo del flusso di manodopera e del progresso agricolo, poiché costringeva ad una differente programmazione in agricoltura, fatta di investimenti ed innovazioni.

Nonostante possa ritenersi un istituto maggiormente "innovativo" rispetto al "solo" governo del mercato del lavoro, è funzionalmente collegato con il collocamento se si guarda agli obiettivi perseguiti <sup>(8)</sup>, pur se non riuscì a trovare prolungata realizzazione.

La sorte toccata all'istituto, infatti, può ritenersi – forse più di altre – paradigmatica della funzione svolta dalle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro,

---

<sup>(5)</sup> Come si evince dai lavori della Costituente, prevalse l'opinione di dedicare una norma alla proprietà terriera in ragione della preoccupazione politica di rispondere alle aspettative dei lavoratori della terra e di frenare le crescenti tensioni nei rapporti tra capitale e lavoro nel settore. Cfr. M. D'ADDEZIO, *L'art. 44 della Costituzione*, in *lamagistratura.it*, 23 febbraio 2022.

<sup>(6)</sup> Si veda il I Congresso nazionale della Federbraccianti, svoltosi a Ferrara dal 25 al 29 gennaio 1948, nel quale le politiche del lavoro si conciliavano con «le opere pubbliche e private di bonifica e di trasformazione attraverso la modernizzazione delle aziende». Cfr. FEDERBRACCIANTI, *Circolare n° 88*, 1948, in *ASDT*, Fondo Confederterra, busta 0.1/1.

<sup>(7)</sup> C. MORTATI, *op. cit.*, p. 105. In realtà la duplice finalità venne esplicitata solo nella circ. Min. lav. 21 ottobre 1947, n. 10095/IMAM, secondo cui la norma tende «a contemperare le esigenze tecnico-culturali delle aziende con la necessità di intensificare nel maggior grado possibile l'impiego della mano d'opera agricola». Cfr. G. SPINELLI, *op. cit.*, p. 160.

<sup>(8)</sup> Sulla coerenza, o interdipendenza, tra l'istituto dell'imponibile e il collocamento, si veda già M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, 1982, p. 10.

se non altro perché cristallizza, non solo in una prospettiva storica, il percorso dell'autonomia collettiva e il suo rapporto con i pubblici poteri nella definizione delle politiche per l'occupazione.

L'istituto dell'imponibile, infatti, che si radicava già nelle lotte sindacali della fine del XIX secolo <sup>(9)</sup>, venne privato della sua naturale funzione durante il ventennio corporativo <sup>(10)</sup>, traducendosi in uno strumento asservito alle politiche economiche del regime <sup>(11)</sup>, che assorbirono e riconobbero formalmente l'istituto <sup>(12)</sup>. Durante il ventennio corporativo l'imponibile di manodopera divenne una vera e propria obbligazione *ex lege*, inserito tra le clausole dei contratti collettivi di lavoro <sup>(13)</sup>, giuridicamente vincolanti ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 563/1926.

Alla caduta del regime, l'istituto dell'imponibile venne ricollocato nel sistema democratico post-corporativo, sfociando prima in accordi stipulati dall'autonomia collettiva e successivamente affiancato, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 929/1947 (ratificato con legge n. 621/1952).

---

<sup>(9)</sup> L'imponibile di manodopera aveva trovato già spazio nella piattaforma rivendicativa della Lega di resistenza del mantovano di fine Ottocento. A tal riguardo, R. ZANGHERI, *Introduzione a R. ZANGHERI (a cura di), Lotte agrarie in Italia. La Federazione nazionale dei lavoratori della terra: 1901-1926*, Feltrinelli, 1960, pp. XXIX-XL.

<sup>(10)</sup> L. PRETI, *Le lotte agrarie nella valle padana*, Einaudi, 1955, p. 449.

<sup>(11)</sup> L'istituto dell'imponibile di manodopera durante il corporativismo fascista si caratterizzava non tanto per la necessità di lenire la disoccupazione, quanto per la volontà di implementare la produttività nazionale e di perseguire l'ammodernamento tecnico delle imprese agricole. Cfr. A. SERPIERI, *L'imponibile di manodopera*, in *Gerarchia*, 1930, p. 182.

<sup>(12)</sup> Sebbene la sua natura cogente ne implicasse ampia diffusione, in realtà trovò applicazione maggiormente nei contratti collettivi delle province settentrionali, con qualche eccezione nel Mezzogiorno. In tema, A. BENAGLIA, *Le clausole dell'imponibile di mano d'opera nei contratti collettivi di lavoro*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1930, I, p. 247 ss.

<sup>(13)</sup> A riguardo bisogna sottolineare l'assenza di una vera disposizione di legge sull'imponibile di manodopera. Nel 1929 il Ministro per le corporazioni stabiliva, in seno ai decreti d'istituzione per gli uffici di collocamento provinciali per i prestatori d'opera dell'agricoltura, con l'art. 5 del d.m. 20 agosto 1929, che le modalità di assunzione dovessero essere regolate, oltre che dalle disposizioni legislative sulla disciplina nazionale della domanda e offerta di lavoro, dalle clausole concernenti il collocamento contenute nei contratti collettivi di lavoro per l'agricoltura, depositati e pubblicati a norma di legge. In tema, G.G. LOSCHIAVO, *La disoccupazione e il mercato della mano d'opera nella legislazione e nella pratica*, Foro Italiano, 1932, pp. 237-238. Successivamente il vincolo contrattuale venne regolamentato attraverso gli accordi collettivi, ai sensi dell'art. 12, terzo comma, della l. n. 206/1930, poiché l'imponibile fu ritenuto un accordo estraneo dal rapporto di lavoro tra i due contraenti. Cfr. D. GUIDI, *La clausola dell'imponibile di manodopera*, in *DL*, 1930, I, pp. 765 ss.; E. ONDEI, *Il diritto di scelta nella assunzione della mano d'opera e la questione dell'imponibile*, *ivi*, 1935, I, p. 61. Per una posizione contraria, A. BENAGLIA, *op. cit.*

Il decreto legislativo n. 929/1949, attribuendo ai prefetti il compito di emanare i decreti applicativi sugli imponibili in osservanza di alcuni obiettivi – quali «contemperare adeguatamente una politica di piena occupazione e l'incremento della produzione nazionale»<sup>(14)</sup> – e del parere di appositi organi paritetici, nazionali e locali, superava le perplessità relative all'eccesso di potere amministrativo attribuito agli stessi prefetti ai sensi dell'articolo 19 del regio decreto n. 383/1934<sup>(15)</sup>. Non è essenziale ricostruire nel dettaglio i limiti di applicazione della norma<sup>(16)</sup>. Qui interessa analizzare il polimorfismo dell'istituto, nella duplice veste contrattuale e legale, e l'interpretazione data dalla Corte costituzionale, che ne decretò l'illegittimità in relazione all'articolo 41, primo comma, Cost.<sup>(17)</sup>.

Secondo quest'ultima, l'eccezione di illegittimità costituzionale della legge n. 621/1952 era da ritenersi fondata poiché la norma interferiva e incideva «sulla personale iniziativa dell'operatore agricolo: la libera valutazione e conseguente autodeterminazione in ordine a quelli che, a suo giudizio, possono essere gli adeguati elementi per dimensionare l'azienda e provvedere alla sua interna organizzazione sono notevolmente turbate o sostituite da immissione, nel complesso equilibrio dell'azienda, di elementi non richiesti, spesso non ritenuti idonei. [...]». Nel secondo comma [dell'articolo 41 Cost.] sono posti limiti di ordine negativo alla libera iniziativa privata». La Corte, inoltre, accoglieva la tesi per cui l'articolo 44 Cost. dovesse soddisfare, secondo un ordine teleologico degli scopi ad esso ascritti, prima il conseguimento del «razionale sfruttamento del suolo» e successivamente la disciplina di «equi rapporti sociali»; ordine assente nell'articolo 1 della legge n. 621/1952, che rinviava solo al secondo di essi nella formula del «massimo impiego dei lavoratori agricoli».

La sentenza generò un dibattito dal quale traspare lo storico contrasto tra gli articoli 4 e 41 Cost., sebbene in realtà il diritto al lavoro non fosse stato minimamente contemplato nelle motivazioni che hanno indotto il giudice delle leggi a dichiarare l'illegittimità del decreto. Al contrario, la pronuncia stabiliva un nuovo

---

<sup>(14)</sup> Circ. Min. lav. n. 10095/IMAM/1947, cit.

<sup>(15)</sup> L'illegittimità dell'atto prefettizio venne ravvisata nella violazione dell'art. 19 del r.d. n. 383/1934, che dotava i prefetti di un potere discrezionale eccedente le proprie funzioni amministrative. Nel caso di specie, il prefetto emanava vere e proprie norme giuridiche per il collocamento della manodopera. Cfr. G. SPINELLI, *op. cit.*, p. 49. In realtà una serie di decreti prefettizi impugnati dai conduttori di fondi per eccesso di potere, non solo del prefetto, ma anche delle Commissioni provinciali e comunali, seppur rigettati dall'Avvocatura di Stato, testimoniano come le criticità suddette non fossero state superate nemmeno con il d.lgs. n. 929/1947. Si vedano le numerose sentenze citate in G. SPINELLI, *op. cit.*, pp. 291-334.

<sup>(16)</sup> Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *L'imponibile di manodopera: diritto al lavoro e Costituzione nel primo decennio della Repubblica*, in *DML*, 2019, n. 3, I, p. 853 ss.

<sup>(17)</sup> Cfr. C. cost. 30 dicembre 1958, n. 78, in *DL*, 1959, II, pp. 3 ss.



orientamento, volto a subordinare il diritto al lavoro alla libertà d'iniziativa privata<sup>(18)</sup>. Giova ricordare, infatti, i solo accennati riferimenti all'istruttoria richiesta dalla stessa Corte (30 novembre 1957, n. 128), che avrebbe permesso di ottenere una documentazione attendibile sui luoghi, modi e risultati della concreta applicazione del decreto sull'imponibile. Sebbene la richiesta di un'istruttoria fosse già di per sé inconsueta, stante la necessità della Corte di sottoporre il decreto al vaglio di costituzionalità e non di verificarne la corretta applicazione, risultava ancor più insolita l'irrelevanza (emersa nella sentenza) della documentazione prodotta<sup>(19)</sup>. In sostanza, per la Corte, la legge n. 621/1952, nella sua struttura e sintassi, configurava l'imponibile come un mezzo di assistenza (articolo 38 Cost.) gravante sulla categoria degli imprenditori, mentre, in realtà, sarebbe dovuta ricadere sulla collettività, nel segno di un ragionevole bilanciamento di obiettivi, quali il perseguimento di una razionale programmazione agricola e la riduzione della disoccupazione.

Secondo autorevole dottrina<sup>(20)</sup>, nonostante l'articolo 41, primo comma, Cost. proclami la libertà d'iniziativa, determinando una possibile incostituzionalità del decreto in parola, una lettura in combinato disposto degli articoli 41, terzo comma, e 44 Cost. avrebbe permesso di individuare gli obiettivi ascritti alla norma, che si prefiggeva non solo di porre dei limiti all'iniziativa privata, ma anche di attuare una legislazione positiva, promuovendo programmi affinché l'attività economica fosse volta a «conseguire il razionale sfruttamento del sottosuolo e stabilire equi rapporti sociali». Equi rapporti sociali che non si sostanziano esclusivamente nel rapporto di lavoro costituito tra due singoli contraenti, ma si estendono anche alla sfera di interessi che intercorre fra il gruppo degli imprenditori e il gruppo di lavoratori agricoli di una stessa zona e che verrebbero compromessi non solo a seguito di un inadeguato trattamento retributivo, ma anche laddove vi sia un'ampia presenza di disoccupati, essendo la disoccupazione un grave fattore di sperequazione tra i lavoratori. Diversamente, invece,

---

(18) Sul punto, si veda già F. MANCINI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, in *PD*, 1973, n. 6, pp. 688-689, il quale rileva come l'art. 4 Cost. «passi di moda» quando la disoccupazione perde i «suoi connotati più drammatici», cioè alla fine degli anni Cinquanta.

(19) V. CRIFASULLI, *Costituzione e imponibile di manodopera*, in *GCost*, 1958, p. 1202 ss.

(20) C. MORTATI, *Iniziativa privata ed imponibile di mano d'opera*, in *RGL*, 1958, II, p. 522 ss. Si veda anche C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit. p. 105. Sul punto, ancora, V. CRIFASULLI, *op. cit.* Un quadro esaustivo delle posizioni della dottrina sulla sentenza è presente in G. PERA, *op. cit.*, p. 124. Si veda anche P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *DLRI*, 1988, n. 37, p. 25, nota 41, il quale sottolinea l'incostituzionalità del solo imponibile di origine legale e non quello di natura contrattuale; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *RGL*, 1999, n. 3, suppl., spec. p. 18, quando rileva che «fu un errore storico, si può dire oggi serenamente, la dichiarazione di incostituzionalità dell'imponibile di manodopera in agricoltura».

altra del pari autorevole dottrina <sup>(21)</sup> vedeva nel terzo comma dell'articolo 41 Cost., solo limitazioni di carattere negativo all'iniziativa privata. I programmi e i controlli previsti dalla disposizione possono fungere da stimolo o coordinamento all'iniziativa privata senza turbarne e comprimerne, però, l'iniziativa. Allo stesso tempo, l'illegittimità del decreto venne ravvisata nell'ampio potere di cui godevano le Commissioni paritetiche e i prefetti nella gestione degli elenchi anagrafici (dei lavoratori disoccupati e da avviare al lavoro), nella possibilità di stabilire discrezionalmente i carichi di imponibile per le imprese agricole.

La sentenza si concentrava, tuttavia, sulla disciplina eteronoma dell'imponibile <sup>(22)</sup> e non su quella negoziale <sup>(23)</sup>.

Alcune ricerche d'archivio dimostrano che nonostante l'operatività del vincolo legislativo, l'istituto continuasse ad essere regolato nella zona settentrionale della penisola italiana soprattutto dagli accordi sindacali <sup>(24)</sup>. Quindi l'ordinamento intersindacale aveva continuato a disporre dell'imponibile in forza della propria autonomia regolativa, manifestando così la capacità (dell'organizzazione dei lavoratori) di controbilanciare – nonostante la pressante disoccupazione – il potere datoriale. Nel Mezzogiorno, invece, il calcolo dell'imponibile avveniva soprattutto mediante decreti emanati dai prefetti, privi di quelle competenze agronomiche necessarie a garantirne una corretta realizzazione. Qui mancava un coordinamento tra le diverse Province, anche limitrofe, per determinare un'unica linea di impostazione delle colture con le medesime caratteristiche ed esigenze produttive; aspetto su cui avrebbero potuto agire solo le rappresentanze sindacali e datoriali nell'esercizio delle proprie funzioni di rappresentanza: da ciò se ne deduce la scarsa capacità degli organi amministrativi di rispondere alle concrete esigenze economiche, da un lato, e sociali, dall'altro della popolazione disoccupata, nei diversi contesti territoriali, delegittimando così la fonte eteronoma. Una delle più manifeste pecche del provvedimento risiedeva, infatti, nelle varietà colturali di ogni Provincia che necessitavano di carichi di manodopera diversi. Tale eterogeneità comportava una forte attività burocratica nell'applicazione dei decreti e richiedeva una capacità nella compilazione realistica degli elenchi aziendali

---

<sup>(21)</sup> M. MAZZIOTTI, *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *GCost*, 1958, pp. 1209 ss. Conforme, G. LANDI, *Dall'imponibile di manodopera all'azienda agricola come unità produttiva*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1958, pp. 453 ss.

<sup>(22)</sup> Sulla quale, tuttavia, sono stati comunque espressi dubbi sulla soluzione adottata dalla Corte costituzionale. Cfr. G. PERA, *op. cit.*, p. 126.

<sup>(23)</sup> V. CRIFASULLI, *op. cit.*

<sup>(24)</sup> CONFEDERTERRA CREMONA, *Schema di contratto collettivo provinciale per la esecuzione di lavoro di miglioramenti aziendali*, 1951, in *ASDT*, Fondo Federbraccianti I, busta 433, fasc. 6; L. ROMAGNOLI, *Situazione imponibile al 15 novembre 1955*, 1956, ivi, busta 435, fasc. 12.

superiore di quella spesso posseduta dai componenti delle Commissioni comunali, che agevolava le evasioni dei conduttori nelle denunce delle colture <sup>(25)</sup>. Emergono così alcune differenze a seconda della fonte dell'istituto, che conducono a valorizzare soprattutto l'imponibile di natura negoziale, su cui è opportuno sviluppare ulteriori riflessioni alla luce del perimetro d'azione della sentenza della Corte.

Sul punto si era espressa la giurisprudenza di merito <sup>(26)</sup>, per la quale l'inibizione dell'istituto disciplinato dalla legge n. 621/1952 da parte della Corte costituzionale era sufficiente a confermare la nullità delle clausole anche in forma pattizia. Inoltre, sempre secondo la medesima giurisprudenza, la clausola dell'imponibile esorbitava i limiti del mandato delle organizzazioni sindacali, in quanto rappresentative dei soli lavoratori iscritti. La tesi, secondo dottrina, non reggeva, in forza dell'assenza di un nesso tra l'incostituzionalità del provvedimento legislativo e la clausola del contratto collettivo che, in quanto atto di natura pattizia, può essere soggetto alla «autolimitazione convenzionale» e non all'articolo 41, primo comma, Cost. <sup>(27)</sup>.

Tali critiche vennero di fatto sposate dalla Corte di legittimità <sup>(28)</sup>. Secondo il Supremo Collegio, appurato che non vi fosse alcun rinvio alla fonte legale nella clausola di natura pattizia, il contratto collettivo in questione non limitava l'autonomia privata poiché rientra nella sfera della disponibilità delle stesse parti stabilire il contemperamento degli interessi confliggenti, alla cui formazione partecipa anche il datore di lavoro in quanto aderente all'associazione datoriale stipulante. In sostanza, l'imponibile di manodopera di fonte contrattuale non nasceva da un atto autoritativo di origine statale. Dunque non avrebbe potuto produrre un effetto ablatorio della libera iniziativa privata, ma avrebbe operato in conformità di una tacita manifestazione della volontà degli associati <sup>(29)</sup>, nel rispetto

---

<sup>(25)</sup> G. SPINELLI, *op. cit.*, p. 176.

<sup>(26)</sup> App. Brescia 28 aprile 1961, in RGL, 1961, n. 2, II, p. 289 ss., con nota critica di T. MANCINI, *Considerazioni in tema d'imponibile di mano d'opera dopo la dichiarazione d'incostituzionalità della legge 17 maggio 1952 n. 621*.

<sup>(27)</sup> T. MANCINI, *op. cit.* Per quanto riguarda la seconda eccezione sollevata, cioè l'esorbitanza delle funzioni del sindacato rispetto al mandato, la questione andava esaminata invece caso per caso. In tema, si veda già L. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, 1949, vol. II, p. 92, che evidenziava la legittimità dell'istituto dell'imponibile di natura contrattuale proprio perché si collocherebbe all'interno della sfera di interessi tra il proprietario, o il conduttore di fondi, che tende a ridurre il più possibile la manodopera, e l'associazione dei lavoratori, intenta ad alleviare la disoccupazione, trattandosi per le organizzazioni dei lavoratori di «una conquista giustificata dalla tendenza (in fondo – si ripete – antieconomica) dell'agricoltore a sottovalutare la necessità della mano d'opera, con conseguente minor sfruttamento della terra».

<sup>(28)</sup> Cass. 7 giugno 1963, n. 1517, in RGL, 1963, II, p. 157 ss.

<sup>(29)</sup> Sul punto, si veda già Cass. 14 gennaio 1936, in DL, 1936, II, p. 321 ss., con nota adesiva di G. MAZZONI, *Contratto collettivo e imponibile di manodopera*. Occorre ricordare, tuttavia, che nel caso

della loro sfera giuridica di interessi privati. Una diversa valutazione conseguiva nel caso in cui fosse il legislatore ad imporre la propria volontà agendo *ab externo*, come nel caso della legge n. 621/1952, condizionando la libera iniziativa privata. Partendo dalla peculiare natura privatistica delle organizzazioni sindacali, il focus si spostava, dunque, sulla loro capacità rappresentativa. La Cassazione, infatti, avallando l'attività contrattuale, aderiva alla tesi dottrinarina secondo cui la stipulazione dei contratti collettivi riguardasse non solo la determinazione delle modalità dei rapporti esistenti, ma anche l'assunzione di soggetti disoccupati, proprio perché l'assunzione dei lavoratori rientrerebbe nella disciplina preliminare del rapporto di lavoro, considerata nel suo processo formativo, prerogativa del sindacato <sup>(30)</sup>.

La sentenza della Cassazione legittimava sul piano giuridico l'intervento delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro mediante lo strumento pattizio; in sostanza, affermava che l'apposizione di clausole d'imponibile di manodopera producesse effetti verso quei lavoratori che, anche se temporaneamente privi di occupazione, aderissero alle associazioni sindacali <sup>(31)</sup>. Dalla decisione della Cassazione traspare un'interpretazione della nozione di lavoratore maggiormente orientata a valorizzarne l'*attitude* potenziale, in ossequio all'articolo 4 Cost., e meno il "requisito formale", che verrebbe soddisfatto solo a seguito della costituzione del rapporto di lavoro.

In conclusione, l'imponibile di manodopera trovava nei contratti collettivi (prima di natura pubblicistica, poi di diritto comune), la precipua fonte di regolazione: in essi, la volontà dei singoli si esprime (va) indivisibilmente nella volontà dell'organizzazione sindacale, che, proprio ricorrendo all'attività negoziale, conquistava il potere di imporre ai datori di lavoro aderenti alle associazioni stipulanti l'assunzione di un determinato numero di lavoratori allo scopo di ridurre la disoccupazione.

---

del contratto collettivo corporativo, si trattava di un "atto formativo", ossia di un atto di diritto pubblico formativo dei rapporti di diritto privato, che si sostituiva d'imperio alla volontà del datore inadempiente rispetto alle prescrizioni normative.

<sup>(30)</sup> Adesivamente, G.G. LOSCHIAVO, *Sui poteri dell'Associazione sindacale in tema di imponibile di mano d'opera*, in *DL*, 1936, I, p. 11 ss.; A. BENAGLIA, *op. cit.*; D. GUIDI, *op. cit.*; *contra*, E. ONDEI, *op. cit.*; G. SPINELLI, *op. cit.*, p. 18-19. Secondo l'A. il contratto collettivo può disciplinare solo i rapporti di lavoro individuali, anche plurimi, motivo per cui l'interesse dei lavoratori all'assunzione non può tramutarsi in un diritto soggettivo perfetto e quindi l'eventuale danno emergente dalla mancata assunzione non può tramutarsi nell'obbligo da parte dell'imprenditore di corrispondere l'equivalente della retribuzione anche se il lavoro non è stato prestato.

<sup>(31)</sup> Si veda già L. BARASSI, *op. cit.*, p. 92.

### 3. Il collocamento ordinario

Una funzione diversa hanno svolto le organizzazioni sindacali nella disciplina del collocamento ordinario, regolato dalla legge n. 264/1949.

La disciplina dell'avviamento al lavoro è stata costruita sulle ceneri del modello corporativo, del quale sono stati mantenuti i caratteri strutturali <sup>(32)</sup>, confermando la funzione pubblica del collocamento (articolo 7, legge n. 264/1949), in funzione dell'interesse pubblico all'avviamento al lavoro della manodopera <sup>(33)</sup>, che si esauriva con un provvedimento autorizzatorio alla stipulazione del contratto di lavoro <sup>(34)</sup>, stabilendo così la primazia del monopolio pubblico rispetto all'intermediazione privata <sup>(35)</sup>.

Se sotto un profilo teleologico restano intatte le funzioni del collocamento, quale la perfetta convergenza o sovrapposizione tra interessi pubblici e collettivi, diversamente accade nel caso dei soggetti abilitati ad esercitare le funzioni atte a perseguirne l'obiettivo. A differenza del collocamento di matrice corporativa, nella legge n. 264/1949 le organizzazioni sindacali svolgono, sino alle modifiche introdotte con gli articoli 33-34 Stat. lav., un ruolo ancillare. Sotto un profilo strettamente giuridico, infatti, la marginalità delle organizzazioni sindacali nel collocamento ordinario fu giustificata ricorrendo alla necessità di contemperare gli interessi dei lavoratori al diritto alla libertà di lavoro e all'interesse all'occupazione (*ex* articolo 4 Cost.) con l'interesse dei datori di lavoro alla libertà di iniziativa privata <sup>(36)</sup>; sotto il profilo delle relazioni industriali, tale marginalità svelava

---

<sup>(32)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 266. Per una ricostruzione, si veda anche M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, in RGL, 1982, n. 1, I; S. HERNANDEZ, *Lineamenti storici del collocamento*, in AA.VV., *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera. Atti del convegno ISLE*, Giuffrè, 1963, p. 88 ss. Per una lettura coeva al periodo corporativo, P. GASPARRI, *Il collocamento dei lavoratori*, in DL, 1940, I, p. 220 ss. Nell'ordinamento corporativo il collocamento era una funzione pubblica delegata ai sindacati dei lavoratori (art. 1, r.d.l. n. 1934/1938) nella funzione di enti ausiliari dello Stato col duplice compito della rilevazione statistica e dell'avviamento della forza-lavoro disoccupata a scopo assistenziale (erogazione dell'indennità di disoccupazione, ripartizione in proporzione al bisogno delle occasioni di lavoro).

<sup>(33)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 7.

<sup>(34)</sup> Ivi, p. 87.

<sup>(35)</sup> Per la funzione pubblica, volta a regolare il mercato del lavoro al fine di limitare la concorrenza tra i lavoratori e a protezione dei diritti costituzionalmente garantiti (*ex* artt. 4 e 35 Cost.), si veda C. cost. 17 aprile 1957, n. 53; C. cost. 28 novembre 1986, n. 248. Sul punto, E. GHERA, voce *Lavoro (collocamento)*, in NDDP, 1992, vol. VIII, p. 109. Criticamente, sulle pronunce della Corte, P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>(36)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., pp. 124-125.

la volontà politica di escludere l'organizzazione sindacale maggioritaria dalla funzione di collocamento della manodopera <sup>(37)</sup>.

La legge n. 264/1949 si era limitata ad in una mera registrazione di incontri contrattuali già avviati attraverso il sistema del mercato di piazza, ridimensionando così sia l'obiettivo dell'equa redistribuzione delle occasioni di lavoro, che si materializzava attraverso l'avviamento numerico, sia quello della costituzione delle (facoltative) Commissioni comunali a prevalenza sindacale <sup>(38)</sup>.

Non apprezzata anche da parte della dottrina <sup>(39)</sup>, ne fu paventata l'incostituzionalità per contrasto con l'articolo 41, primo comma, a tal punto da essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, che ne decretò la conformità a Costituzione con la sentenza n. 53/1957 <sup>(40)</sup>.

A metà degli anni Sessanta, il sistema del collocamento pubblico si presentava privo di credibilità, caratterizzato da criteri di qualificazione inadatti rispetto all'evoluzione contrattuale e aziendale e incapace di gestire sia il sistema di qualificazione professionale, sia il flusso della domanda di lavoro <sup>(41)</sup>. Appariva sempre più evidente come il servizio di collocamento non fosse in grado di favorire una politica attiva dell'occupazione per il suo mancato raccordo col sistema di

---

<sup>(37)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 555; Per una ricostruzione minuziosa e complessiva, anche dei differenti orientamenti delle organizzazioni sindacali, cfr. M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, cit.; M.G. GAROFALO, *op. cit.*, p. 11, il quale sostiene che «non può comprendersi dunque il senso reale della legge n. 264/1949, se non le si riconosce lo scopo di espropriazione di una delle funzioni più tradizionali del sindacato».

<sup>(38)</sup> M.G. GAROFALO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(39)</sup> M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 301, dove l'A. sostiene che «mentre, nel caso del lavoratore, i limiti posti [dalla l. n. 264/1949] alla sua libertà di lavorare incidono principalmente sull'autonomia della sua persona, nel caso del datore di lavoro, le restrizioni ora indicate si riflettono soprattutto sulla sua libertà di organizzare l'impresa nel modo che egli ritiene più conveniente». Nonostante ciò, le posizioni dell'A. non sembra fossero del tutto contrarie al collocamento pubblico, poiché il sistema «se opportunamente congegnato, attraverso l'aumento della produzione, avrebbe potuto comportare un aumento della mobilità della manodopera e del pieno impiego» (ivi, p. 391).

<sup>(40)</sup> Citata *supra*, nota 35.

<sup>(41)</sup> A titolo esemplificativo, l'art. 14, quarto comma, della l. n. 264/1949 affidava ad un decreto del Presidente della Repubblica il compito di fissare le qualifiche da avviare mediante richiesta nominativa, in attesa del quale operavano le prescrizioni previste dal terzo comma. In un mercato del lavoro in evoluzione, incasellare il lavoratore in una qualifica professionale e tenerne conto ai fini del suo avviamento significava obliterare ogni sua attitudine ed aspirazione particolare circa il tipo di lavoro e di ambiente aziendale in cui inserirsi, limitandone dunque gli sbocchi occupazionali. Sul punto, P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, cit. Giova ricordare, inoltre, come la revisione dei decreti corporativi attinenti alle qualifiche dei lavoratori da avviare su richiesta nominativa non fu mai effettuata. Si veda S. MUSSO, *op. cit.*, p. 327.

formazione professionale, da una parte, e con l'evolversi delle esigenze quantitative e ancor più qualitative del mercato del lavoro, dall'altro <sup>(42)</sup>. In sostanza venne valorizzata la pubblica funzione dell'attività amministrativa del collocamento, ossia l'attività esclusivamente giuridica della p.a. in vista della regolazione della concorrenza tra prestatori e datori di lavoro, a svantaggio dell'attività di pubblico servizio, dunque di prestazioni amministrative erogate a favore dei pubblici utenti <sup>(43)</sup>. L'interesse pubblico veniva soddisfatto dalla mera canalizzazione dell'offerta di lavoro <sup>(44)</sup> e non dalla costruzione di un efficace sistema di politiche attive del lavoro, quale pilastro fondamentale di un modello proiettato alla sicurezza sociale dei lavoratori <sup>(45)</sup>.

Le modifiche apportate dagli articoli 33-34 Stat. lav. – che, invero, hanno destato soprattutto perplessità, non solo perché decontestualizzate rispetto alla struttura armonica dello Statuto <sup>(46)</sup>, ma soprattutto perché poco efficaci <sup>(47)</sup> – non hanno

---

<sup>(42)</sup> E. GHERA, *Mansioni e qualifiche nella vigente disciplina del collocamento della formazione professionale dei lavoratori*, in G. MAZZONI (a cura di), *Professionalità e carriera nel rapporto di lavoro subordinato*, Franco Angeli, 1978, p. 181 ss., che rileva nella disciplina del collocamento lo iato tra qualifica soggettiva, dichiarata dal lavoratore, qualifica oggettiva, richiesta dal datore di lavoro, e qualifica effettiva dedotta nel contratto individuale di lavoro.

<sup>(43)</sup> F. LISO, *Collocamento e agenzie private*, in *DLRI*, 2002, n. 96.

<sup>(44)</sup> La dottrina ha evidenziato che la disciplina del collocamento andava inquadrata nella c.d. amministrazione pubblica dell'economia, fermo restando l'avviamento al lavoro secondo lo stato di bisogno dei lavoratori (art. 15, l. n. 264/1949) e, nel caso di stipulazione del contratto di lavoro, il rispetto dei minimi previsti dal contratto collettivo (*ex art.* 14, l. n. 264/1949). Si veda E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., pp. 252-260.

<sup>(45)</sup> Infatti, già nel Piano quinquennale del 1967, l. n. 685/1967, parte II, capo IV, artt. 70-82, si poteva evincere con chiarezza che la sicurezza sociale è diretta verso una politica attiva del lavoro, a cui il sistema pubblico di collocamento è collegata. Cfr. M. PERSIANI, *La sicurezza sociale nel programma quinquennale di sviluppo economico*, in *I Problemi della Sicurezza Sociale*, 1966, p. 713 ss.; E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 270.

<sup>(46)</sup> L'introduzione degli artt. 33-34 ha dato sfogo a vivaci critiche da parte di G. PERA, *Interrogativi sullo Statuto dei lavoratori*, in *DL*, 1970, I, p. 188 ss. L'A. ha evidenziato un "ingrossamento" dello Statuto, ravvisando nelle norme sul collocamento una deformazione del corpo, originariamente armonioso, del disegno di legge. Ed infatti gli artt. 33-34 furono introdotti in sede parlamentare per volontà politica dei diversi gruppi che, nell'atto di conversione, avevano colto l'esigenza avvertita della riforma del collocamento. Si veda anche E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 553. Una puntuale disamina dei lavori parlamentari sui citati artt. 33-34 è offerta da L. GAETA, *Lo Statuto dei lavoratori: come nasce una legge. I lavori parlamentari articolo per articolo, minuto per minuto*, ESI, 2020, p. 116 ss., che li definisce «un corpo estraneo».

<sup>(47)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 556. Si veda anche l'intervento di Gino Giugni in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *Crisi economica, mobilità dei lavoratori e garanzia dell'occupazione: prospettive per un intervento legislativo e contrattuale*, in *RGL*, 1976, n. 4-5, I, p. 593, che la etichetta come la parte «meno felice» dello Statuto.

mutato la struttura della disciplina, né tantomeno la sua *ratio* di fondo, che restava ancorata ad una visione puramente burocratico-assistenzialista <sup>(48)</sup>.

La novella intese esclusivamente irrigidire la disciplina sul collocamento, vincolando le assunzioni mediante richiesta numerica o affidando alle organizzazioni sindacali la concessione del nulla osta per passaggio diretto da un'azienda all'altra, rafforzandone così le funzioni al fine di legare l'area del controllo sindacale in azienda con l'area del controllo sindacale nel mercato del lavoro e così prevenire le evasioni e le elusioni della normativa sul collocamento <sup>(49)</sup>.

Se questa è la *ratio* di fondo sottesa alle modifiche della legge n. 264/1949, su di un piano strutturale, l'articolo 33 dello Statuto trasferiva l'attività di avviamento al lavoro esercitata dagli uffici di collocamento sotto il controllo prevalente delle organizzazioni sindacali. Le Commissioni comunali a prevalenza sindacale, composte tenendo conto di un criterio maggioritario, previste dall'articolo 26 del medesimo provvedimento, dovevano essere così costituite non più su autorizzazione del Ministero del lavoro (come previsto dall'articolo 26 nella sua formulazione originaria), ma su richiesta delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, che divenivano così portatrici di un diritto soggettivo pubblico alla istituzione delle Commissioni <sup>(50)</sup>. Tali Commissioni, pur conservando la natura collegiale, rispondevano sia alle funzioni di promozione dell'attività sindacale nella fase del "contatto sociale", consolidando così la rappresentanza sindacale anche al di fuori degli interessi tipici del rapporto di lavoro, sia di controllo sull'attività di collocamento, con l'obiettivo di arginare le pratiche clientelari ad uso e consumo dei collocatori <sup>(51)</sup>.

Per quanto riguarda il profilo funzionale, invece, la norma rafforzava i compiti delle Commissioni sindacali affiancando poteri deliberativi a quelli consultivi, proprio al fine di "democratizzare" l'istituto e rendere rigidi e penetranti i controlli sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Oltre alla nuova funzione di redigere e aggiornare le graduatorie, le Commissioni avevano il compito di stabilire e aggiornare le precedenze per l'avviamento al lavoro, secondo i criteri stabiliti dal quarto comma dell'articolo 15 della legge n. 264/1949 (introdotti

---

<sup>(48)</sup> Per un'analisi approfondita, P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, 1982, spec. cap. I, p. 47.

<sup>(49)</sup> Si veda il già citato intervento di Gino Giugni e quello di Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 600 ss. Ciò emerge anche dai lavori preparatori, dai quali è possibile desumere i due obiettivi (convergenti) della riforma: rafforzare il potere del sindacato, accrescendone l'ingerenza nell'attività degli uffici di collocamento, e tutelare le posizioni del lavoratore all'interno del rapporto di lavoro, estendendone la portata alla fase della istaurazione del rapporto stesso.

<sup>(50)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 566.

<sup>(51)</sup> L. MENGONI, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello stato*, in *Rivista Sociale*, 1971, p. 11 ss.; T. TREU, *Sicurezza sociale e partecipazione*, in *RDL*, 1970, n. 1-2, I, p. 91 ss.



dall'articolo 33, quarto comma, della legge n. 300/1970), e di fornire il nulla osta nel caso di passaggio interaziendale. Si trattava di novità non irrilevanti poiché, almeno formalmente, modificavano i presupposti della disciplina del collocamento: il governo del mercato del lavoro veniva esteso oltre l'area della disoccupazione sino a coinvolgere quella della mobilità interaziendale<sup>(52)</sup>, mettendo così una "toppa" ad una delle falle più significative della legge n. 264/1949.

Un siffatto intervento trovava legittimazione avendo riguardo in primo luogo alla tutela individuale del lavoratore nel passaggio da un'azienda ad un'altra e, in secondo luogo, alla tutela collettiva dei lavoratori in stato di disoccupazione. Per di più, proprio l'originaria formulazione dell'articolo 11, sesto comma, della legge n. 264/1949 – che ammetteva il passaggio diretto da un'azienda all'altra dei lavoratori occupati, improntato ad una visione liberistica della mobilità interaziendale rispetto agli obiettivi generali sottesi alla norma – aveva dato adito a pratiche di comodo da parte dei datori di lavoro, interessati ad acquisire manodopera già professionalmente idonea ad eseguire la prestazione di lavoro e al di fuori del controllo dei canali pubblici, lasciando così che il collocamento pubblico fosse indirizzato ai lavoratori meno qualificati e più deboli<sup>(53)</sup>. L'articolo 34, invece, riduceva i casi di avviamento nominativo a vantaggio della richiesta numerica.

Da quanto sin qui detto emerge che l'obiettivo della rioccupazione continuava ad essere perseguito soltanto sul piano della redistribuzione delle occasioni o posti di lavoro disponibili e la tutela restava ancorata ad un modello assistenziale di incontro tra domanda e offerta teleologicamente preordinato soprattutto alla gestione delle politiche passive del lavoro. La dottrina, infatti, aveva evidenziato i ritardi del sistema di avviamento rispetto ad un mercato del lavoro che si avviava verso una profonda trasformazione, sia nella sua struttura sociale, sia economica.

Per quanto riguarda la prima, si alludeva alla comparsa di una nuova forza-lavoro, scolarizzata e/o marginalizzata (soprattutto delle donne e dei giovani), che si affiancava ai lavoratori dequalificati della (o dalla?) catena di montaggio tipica del modello di produzione fordista. La seconda trasformazione, invece, metteva in evidenza il progressivo passaggio da un'economia di tipo agricolo-industriale a terziario-industriale.

Si auspicava, in sostanza, una riforma del collocamento pubblico che muovesse dalla necessità non solo di garantire un reddito ai lavoratori disoccupati e agevolarne l'impiego, ma anche di promuovere la migliore distribuzione del lavoro e la mobilità territoriale e professionale, razionalizzando in tal modo le politiche

---

<sup>(52)</sup> G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, in RGL, 1976, n. 6, I, p. 638; E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 592.

<sup>(53)</sup> G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, cit., p. 638.

di intervento nel mercato del lavoro che tenessero conto dei fabbisogni professionali delle imprese e dei fabbisogni formativi dei lavoratori <sup>(54)</sup>. E nemmeno la “miniriforma” statutaria riuscì a raggiungere gli obiettivi per i quali era stata pensata.

Sugli esiti del provvedimento la dottrina è pervenuta a conclusioni non sempre univoche: a chi, infatti, ha evidenziato uno stato di indolenza – o anche di incompetenza – delle Commissioni comunali <sup>(55)</sup>, ostacolate inoltre dalle rappresentanze datoriali, si è contrapposto chi, invero più recentemente, ha ritenuto che il fallimento del collocamento pubblico fosse già riconducibile alla disciplina che rendeva impermeabile alle organizzazioni sindacali il controllo effettivo del mercato del lavoro <sup>(56)</sup>.

Il fallimento del collocamento può probabilmente individuarsi nel mezzo. Nonostante sul piano strutturale, ma anche funzionale, fossero state numerose le proposte di modifica della disciplina del collocamento e del ruolo che avrebbero dovuto svolgere le organizzazioni sindacali <sup>(57)</sup>, esso resterà pur sempre ancorato

---

<sup>(54)</sup> Cfr. E. GHERA, *Mansioni e qualifiche nella vigente disciplina del collocamento della formazione professionale dei lavoratori*, cit., p. 183, che, sancendo la fine della scissione tra mercato del lavoro manuale e intellettuale, constatava lo sviluppo di un mercato del lavoro per qualifiche; si veda anche l'intervento di Gino Giugni in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*; C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in RGL, 1976, n. 1, I, pp. 207-208.

<sup>(55)</sup> Si veda M. RICCI, *Collocamento e nuovi insediamenti industriali: il caso di Termoli*, in DLRI, 1980, n. 8; M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, in RGL, 1981, n. 1, I. L'analisi empirica dell'A. dimostra come il piano di assunzioni secondo il criterio dell'equa ripartizione delle occasioni di lavoro previsto per lo stabilimento Fiat a Termoli non fosse stato portato a termine in primo luogo a causa delle ridotte capacità delle Commissioni di adempiere alle proprie funzioni, dando vita a quella che è stata definita «una guerra tra poveri». Inoltre, non era stato previsto un effettivo programma di formazione professionale, sia nella fase preliminare gestita dal Ministero del lavoro, sia nella fase successiva gestita dall'Istituto nazionale per l'addestramento e il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (Inapli).

<sup>(56)</sup> G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli, 2018, p. 49. Come già sosteneva M.G. GAROFALO, *op. cit.*, p. 25, non aveva «senso far gestire da un organo politico-partecipativo una struttura meramente tecnico-organizzativa. Se ciò si realizza, [...] avviene o perché si vuole che quel canale di partecipazione non funzioni, o perché si prevede che la struttura non sia meramente tecnico-amministrativa, scontando che il sistema di regole astratte e generali che pure si pone sarà disapplicato nella prassi. Oppure, ancora, come probabilmente è nel nostro caso, si mira a realizzare entrambi gli obiettivi».

<sup>(57)</sup> M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, cit., pp. 252-253. L'A. effettua una panoramica sui progetti di riforma dell'istituto che si sono susseguiti nel corso del primo decennio post-Statuto. La proposta del PSI affidava alle organizzazioni sindacali una funzione di programmazione degli interventi da condursi in armonia con la programmazione economica e generale da parte dello Stato, avvalendosi delle risorse conoscitive rese disponibili allo Stato dalle fonti di informazione aziendale. Una proposta che, invero, richiamava già il Piano

ad un modello dalla chiara vocazione burocratico-assistenziale, esaltando così il profondo divario tra norma giuridica e realtà sociale <sup>(58)</sup>.

Se non altro, durante gli anni Ottanta emerse la consapevolezza del necessario rinnovamento delle Commissioni di avviamento al lavoro.

Con l'articolo 1, comma 5, della legge n. 56/1987, a seguito di un percorso tracciato durante il decennio precedente <sup>(59)</sup>, alle Commissioni di collocamento comunali si aggiungono le sezioni circoscrizionali <sup>(60)</sup> e regionali.

Sotto il profilo strutturale, anche sulla scia degli esiti di una disputa giurisprudenziale <sup>(61)</sup>, mutò la composizione delle Commissioni regionali per l'impiego (CRI) <sup>(62)</sup>, prima a prevalenza sindacale, che divennero paritetiche. Sul tema, invero, la dottrina ha espresso pareri discordanti. A chi riteneva positiva la composizione

---

di impresa promosso dalla Cgil (si veda B. TRENTIN, *Le politiche sindacali, la programmazione e il piano d'impresa*, in *RS*, 1979, n. 38) La proposta del PC, invece, prevedeva di fornire ai disoccupati un salario minimo, di organizzare un governo democratico del collocamento, della mobilità e della formazione professionale, valorizzando il ruolo delle Regioni e una forza-lavoro flessibile mediante la funzione derogatoria della contrattazione collettiva. In questa proposta gli organi burocratici e quelli sindacali sarebbero stati sostituiti da un unico organo a carattere paritetico. In sostanza, se nella proposta socialista sarebbe stata rafforzata la funzione di programmazione dei sindacati, in quella comunista sarebbe stato rafforzato il ruolo gestionale. Si veda anche M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit.; con specifico riguardo al d.d.l. n. 760/1981 e alla "moderata" proposta di ricorrere alle convenzioni, recepite con la l. n. 56/1987, si veda anche F. LISO, *Collocamento: una riforma zoppa*, in *Monoperaio*, 1981, n. 12.

<sup>(58)</sup> In generale, sul tema, T. ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Giuffrè, 1959, p. 70 ss. Nello specifico, invece, P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, cit., che rileva, ad esempio, come l'avviamento numerico abbia interessato meno del 10% degli avviamenti "ufficiali"; G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, cit.

<sup>(59)</sup> La sperimentazione della l. n. 56/1987 inizia con il d.d.l. n. 1564/1979, ripresentato successivamente come d.d.l. n. 760/1979, relativo all'effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro. Per un'analisi completa, P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, n. 56, cit.

<sup>(60)</sup> Favorendo così un maggior controllo sindacale nei "bacino di impiego". Sul punto, P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, n. 56, cit.

<sup>(61)</sup> Un ricorso della Confagricoltura del 1971 denunciava la non pariteticità delle Commissioni in violazione della convenzione ILO n. 88 del 1948 (ratificata dall'Italia con l. n. 1089/1952) che all'art. 4, § 5, richiedeva la designazione «in numero uguale, previa consultazione con le organizzazioni che rappresentano i datori di lavoro e i lavoratori, là dove tali organizzazioni esistano», dei rappresentanti all'interno delle Commissioni. Sul punto, P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987*, n. 56, cit.

<sup>(62)</sup> E difatti, per qualificare la CRI, si è fatto riferimento al modello dell'amministrazione per collegi. Cfr. G. FERRARO, *Inquadramento sistematico della legge n. 140 del 1981*, in G. FERRARO, G. OLIVIERO (a cura di), *L'ordinamento del mercato del lavoro tra riforma e sperimentazione*, Cedam, 1982, p. 41 ss. Sul punto, si veda anche G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 47.

paritetica delle sole CRI, poiché organi di natura eminentemente politica, diversamente dalle Commissioni circoscrizionali con funzioni esecutive <sup>(63)</sup>, si affiancava chi invece considerava la pariteticità un'innovazione positiva per le stesse organizzazioni sindacali, poiché avrebbe consentito a tali organi di diventare realmente «sede di contrattazione della modalità di gestioni dei flussi di manodopera», cioè strumento per l'acquisizione del consenso e della collaborazione degli imprenditori <sup>(64)</sup>.

Da un punto di vista funzionale, invece, le Commissioni circoscrizionali avevano il compito di razionalizzare e coordinare gli uffici di collocamento comunali. I lavoratori in cerca di un'occupazione che risiedevano nel territorio della circoscrizione, dovevano iscriversi nelle liste di collocamento della sezione (il comune di residenza), che costituiva il "braccio operativo" della Commissione circoscrizionale.

Il vero perno su cui ruotava il sistema erano le CRI, che esprimevano in primo luogo un parere sui programmi di formazione professionale predisposti dalla Regione e potevano proporre a loro volta l'istituzione di corsi di qualificazione o riqualificazione per gli iscritti al collocamento o per i lavoratori inseriti nelle liste di mobilità. Inoltre veniva affidato ad esse il compito di promuovere operazioni di riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro nei territori, consentendo che lavoratori iscritti presso le proprie sezioni di collocamento o lavoratori che risiedevano in comuni affetti da particolari disagi occupazionali concorressero per essere avviati presso specifici insediamenti produttivi di altre circoscrizioni. La legge, inoltre, concedeva alle Commissioni regionali la possibilità di derogare ai vincoli esistenti per le imprese in materia di assunzioni – tenendo conto delle dimensioni delle imprese presenti sul territorio – per incentivare l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro.

Le rinnovate funzioni delle Commissioni furono ritenute fondamentali non tanto perché avrebbero migliorato il governo del mercato del lavoro, ma quanto perché, favorite da un progressivo ridimensionamento dell'avviamento tramite

---

<sup>(63)</sup> M.G. GAROFALO, *Commento ad una riforma incompiuta. La l. 28 febbraio 1987 n. 56 sul collocamento*, in RGL, 1987, n. 1-2, I. Diversamente M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in RIDL, 1987, n. 2, I, p. 226 ss., ora in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, p. 139 ss., qui p. 148, che vedeva nelle Commissioni regionali una «compensazione politica offerta ai sindacati per la netta liberalizzazione delle procedure di avviamento».

<sup>(64)</sup> P. ICHINO, *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987, n. 56*, cit.; *contra*, T. TREU, F. LISO, M. NAPOLI, *Legge 28 febbraio 1987, n. 56. Norme sull'organizzazione del lavoro*, in NLCC, 1987, p. 648 ss.; M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., p. 187.

richiesta numerica <sup>(65)</sup>, avrebbero spostato l'attività delle organizzazioni sindacali dalla gestione amministrativa dell'avviamento al lavoro a quella contrattuale. Emblematico è a riguardo l'istituto delle convenzioni, ex articolo 17, legge n. 56/1987, fondato ibridamente sul potere privatistico connaturato all'accordo pattizio e su quello pubblico di natura autorizzatoria. Infatti, secondo l'articolo 17, l'impresa proponeva alla Commissione regionale o circoscrizionale un programma di assunzioni (comma 1) o di formazione professionale (comma 2) in deroga ai principi cardine dell'avviamento al lavoro, previo esame con le organizzazioni sindacali territoriali. Alla Commissione il compito di valutare e approvare tale programma. La negativa valutazione delle convenzioni da parte di alcuni commentatori si basava sull'opportuna considerazione della sopravvenuta liberalizzazione delle assunzioni, risultando, inoltre, incapace di coprire l'intero panorama dei soggetti disoccupati, stante l'assenza nel programma di un espresso richiamo alle assunzioni obbligatorie, ex legge n. 482/1968 <sup>(66)</sup>.

Sono ben note, per essere qui riportate, le vicende che hanno condotto al tramonto del collocamento pubblico <sup>(67)</sup>, corroborate non solo da alcune importanti analisi dell'ILO <sup>(68)</sup>, ma soprattutto dall'intervento della Corte di Giustizia <sup>(69)</sup>.

---

<sup>(65)</sup> Già previsto dal protocollo Scotti del 1983 e definitivamente compromesso con il d.l. n. 724/1984, convertito con modificazioni dalla l. n. 863/1984 (art. 6, comma 1), che ammetteva la possibilità di assunzione tramite richiesta nominativa sino al 50% dei lavoratori da avviare numericamente, qualora si trattasse di assunzioni a tempo indeterminato. Sul punto, si veda già M. NAPOLI, *Organizzazione del mercato del lavoro liberalizzato e politiche del lavoro*, in M. NAPOLI, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli, 1988, pp. 20-21. Come noto, l'avviamento mediante richiesta numerica venne definitivamente abrogato dall'art. 25 della l. n. 223/1991.

<sup>(66)</sup> Con riguardo alle Commissioni circoscrizionali, M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., pp. 183-184; G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 54 e bibliografia ivi richiamata.

<sup>(67)</sup> Con d.lgs. n. 469/1997, il legislatore conferiva alle Regioni e alle Province le funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro con il concorso delle agenzie private, attuando quella riforma "proto-federale" che condurrà al definitivo smantellamento del collocamento pubblico. Con il d. lgs. n. 469/1997 la gestione del mercato del lavoro restava partecipata, poiché le CRI vengono sostituite dalle Commissioni regionali e provinciali tripartite. Sul punto, *ex multis*, F. CARINCI, *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, Utet, 1999, p. 62 ss. Il tramonto del collocamento pubblico si consuma definitivamente e sul piano formale con l'art. 8 del d.lgs. n. 297/2002, che abolisce la l. n. 264/1949.

<sup>(68)</sup> Si veda il modello di coesistenza attiva tra agenzie pubbliche e private disegnato dal rapporto OIL, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, in RIDL, 1994, n. 3, III, e la convenzione n. 181 del 1997 sulle agenzie per l'impiego private.

<sup>(69)</sup> Il riferimento è alla sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre II*, "strumentalizzata" dal legislatore, data l'abolizione della richiesta numerica già con la l. n. 223/1991, ai fini dello smantellamento del monopolio pubblico del sistema di avviamento al lavoro. Così M. MISCIONE, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsosa, 2002, p. 25. *Ex multis*, si veda

Come già sostenuto, l'interpretazione tradizionale del collocamento pubblico individua nella tutela del lavoratore in quanto persona la *ratio* ad essa sottesa. Nonostante ciò fosse innegabile, a posteriori la dottrina ha rilevato che la disciplina pubblicistica fosse più «la conseguenza delle tesi keynesiane sulla necessità dell'intervento dello stato sul mercato e sull'economia»<sup>(70)</sup>, mentre altra dottrina ha ritenuto limitativo ricondurre il governo pubblico del mercato del lavoro ad una mera reazione paternalistica contro le forme parassitarie di sfruttamento del lavoro e gli abusi cui dava luogo il sistema di intermediazione privata, rivedendo in esso invece un ben più complesso modello di rafforzamento della sovranità nazionale, poiché espressione del tentativo di sedare i conflitti e le tensioni sociali<sup>(71)</sup>.

Quello che qui interessa sottolineare, a prescindere dagli esiti e delle valutazioni complessive sul sistema, è che lo iato prodotto tra *sein* e *sollen*, ben evidente negli obiettivi formalmente espressi dalla normativa sul collocamento<sup>(72)</sup>, aveva progressivamente condotto le organizzazioni sindacali a maturare la consapevolezza che una strategia complessiva di governo del mercato del lavoro non avrebbe dovuto snaturarne tuttavia la propria natura privatistica (si veda, più diffusamente, *infra*).

#### 4. Il collocamento in agricoltura

La disciplina del collocamento in agricoltura ha rappresentato più che una disciplina speciale dell'avviamento al lavoro, un vero e proprio «ordinamento di settore»<sup>(73)</sup>. Il decreto-legge n. 7/1970, convertito con modificazioni dalla legge n. 83/1970, che ha preceduto di alcune settimane lo Statuto dei lavoratori, aveva

---

anche M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in RGL, 1998, n. 1, II, p. 27 ss.

<sup>(70)</sup> P. OLIVELLI, *La modernizzazione dei servizi per l'impiego nelle fonti comunitarie e internazionali*, in C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o rirregolazione? La «Legge Biagi» nel confronto comparato. Atti del II convegno annuale in ricordo di Marco Biagi. Roma, 18 e 19 marzo 2004*, Giuffrè, 2005, p. 41 ss.

<sup>(71)</sup> M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè, 2020, p. 144, che riprende alcune riflessioni sviluppate in M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, 1999.

<sup>(72)</sup> Il riferimento è alla sentenza C. cost. n. 248/1986, cit., che, individuando le funzioni precise del collocamento pubblico, si espone ad «un'apologia del sistema stesso», completamente distante dalla realtà applicativa del provvedimento. Sul punto, P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 5.

<sup>(73)</sup> Cfr. E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 549.

introdotto numerose novità di particolare rilievo, ritenute migliorative rispetto alla disciplina ordinaria del collocamento <sup>(74)</sup>.

Le novità introdotte dal decreto-legge n. 7/1970 erano numerose, tutte orientate alla tutela del contraente debole. La ricostruzione duplice dell'istituto del collocamento per il settore agricolo trovava fondamento non solo nella questione dell'avviamento, ma anche nella sua dialettica con le politiche del lavoro e la politica economica <sup>(75)</sup>. I soggetti che la norma intendeva maggiormente tutelare erano i braccianti in cerca di occupazione, motivo per cui essa si muoveva nella fase precedente la costituzione del rapporto, seppur fossero diverse le implicazioni che comportava. Infatti, il rischio che si correva con una normativa volta a regolamentare esclusivamente l'avviamento al lavoro era quello di una «mera razionalizzazione del servizio capitalistico» <sup>(76)</sup>, connotato da un'esclusiva spartizione delle occasioni di lavoro preventivamente dichiarate dal datore di lavoro, che avrebbero riproposto così la medesima struttura – conducendo ai medesimi effetti – del collocamento ordinario.

Il decreto-legge n. 7/1970 rappresentava qualcosa di più, proponendo uno schema dinamico in cui il principio dell'avviamento si coordinava effettivamente con la gestione sindacale in vista di un controllo complessivo del mercato del lavoro. Il modello di dialettica democratica promosso dal provvedimento offriva all'autonomia collettiva la possibilità di rivendicare un ruolo essenziale nelle scelte economiche (agricole) del Paese, affrancando così la classe lavoratrice agricola da secoli di opprimente asservimento.

Si sorvolerà sul profilo attinente alla prevalenza dell'avviamento numerico rispetto a quello nominativo (articolo 11) e all'assunzione diretta, poiché esulano

---

<sup>(74)</sup> Ivi.

<sup>(75)</sup> Ciò si evince già dalla piattaforma rivendicativa della Federbraccianti del 1966, secondo cui il problema dell'occupazione a lungo termine si potesse risolvere attraverso lo sviluppo del sistema produttivo e l'attuazione dei piani di produzione aziendali che, in accordo con l'avviamento al lavoro, gestito pariteticamente dalle parti sociali, conducesse ad un "governo totale" del mercato del lavoro. Per totale non si intendeva un controllo "di classe" dei meccanismi di avviamento, ma una gestione del mercato che partisse dai livelli di produzione (e occupazione) sino al rispetto dei contratti di lavoro, nella prospettiva di garantire una certezza occupazionale e reddituale anche attraverso la tutela economica prevista dal sistema previdenziale degli elenchi nominativi. Si veda FEDERBRACCIANTI, *La politica contrattuale della Federbraccianti per i lavoratori dipendenti*, SETI, 1967, p. 34. Esprimono un giudizio positivo sul provvedimento anche L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, cit., p. 15, C. SMURAGLIA, *op. cit.*, pp. 208-2012, e Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 586.

<sup>(76)</sup> Così G. MILITELLO, *Potere al sindacato*, in CGIL EMILIA-ROMAGNA, *Lo Statuto dei lavoratori. Atti del convegno promosso dal Comitato regionale Emilia e Romagna della CGIL sulla nuova legge sui diritti dei lavoratori*, Budrio 26/27 giugno 1970, ESI, 1970, p. 91.

dall'economia della trattazione, ma soprattutto perché il vero «cuore della riforma» <sup>(77)</sup> è individuabile nel ruolo rivestito dalle rappresentanze sindacali.

La gestione del mercato del lavoro diveniva competenza delle Commissioni diffuse capillarmente su tutto il territorio nazionale, a partecipazione prevalentemente sindacale, delle quali giova rammentare alcune funzioni: alle Commissioni comunali era affidato il compito di stilare gli elenchi dei lavoratori e di stabilire la precedenza nell'avviamento degli stessi in base alle professionalità richieste, secondo anzianità o stato di bisogno (si veda già l'articolo 15 della legge n. 264/1949); alle Commissioni provinciali spettava, invece, la classificazione professionale delle qualifiche da avviare secondo richiesta nominativa, sottratta così agli uffici del Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU) (articolo 5), fissando anche i criteri per la documentazione e l'accertamento del possesso dei richiesti requisiti professionali.

Il decreto-legge n. 7/1970 promuoveva una politica attiva dell'occupazione attraverso una penetrante limitazione dei meccanismi – “di piazza” – di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Una limitazione finalizzata al controllo del mercato del lavoro che va ricondotta alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione, *ex* articolo 4, primo comma, Cost. (si veda *infra*), da intendersi come «l'interesse di una pluralità di persone al soddisfacimento di un bisogno comune» <sup>(78)</sup>, appunto un posto di lavoro.

Sotto questo profilo emerge l'interesse pubblico, oltre che collettivo, di cui era permeata la norma. Perseguire l'obiettivo della massima e contrattata occupazione è infatti ben più rilevante dell'assicurare la canalizzazione della domanda di lavoro esistente e del porsi l'equa ripartizione come obiettivo esclusivo. La difesa dei livelli occupazionali – intesi non solo quantitativamente ma qualitativamente – si esprimeva d'altronde nella forte tutela delle qualifiche (compito attribuito soprattutto alle Commissioni provinciali), che assicurava un rapporto reale tra esigenze del mercato e specializzazioni richieste. La via prescelta delle determinazioni professionali a livello collettivo <sup>(79)</sup> superava l'*impasse* dello scollamento tra qualifica professionale posseduta dal lavoratore e retribuzione prevista nel contratto individuale a seguito dell'avvenuta assunzione, garantendo una certa coerenza tra capacità professionale individuale e prestazione effettivamente svolta che il datore, e dunque il mercato, richiedeva. L'accertamento

---

<sup>(77)</sup> C. LAGALA, F. STOLFA, *Il collocamento in agricoltura: una indagine sul campo*, in DLRI, 1979, n. 3, p. 449.

<sup>(78)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in RISG, 1949, p. 138 ss., ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I, qui pp. 177-178.

<sup>(79)</sup> A partire dal Patto collettivo nazionale dei braccianti avventizi 23 giugno 1962 – separato, firmato dalla Federbraccianti-Cgil – veniva inaugurato un rinnovato approccio sindacale, stante l'ancoraggio delle retribuzioni non più a criteri anagrafici ma alle qualifiche e competenze professionali.



dell' idoneità professionale del singolo lavoratore sconfinava oltre la mera funzione amministrativa di avviamento al lavoro, contribuendo a determinare in concreto l' oggetto del contratto <sup>(80)</sup> e consolidando il principio della sinallagmaticità.

Chiudeva il cerchio l' obbligo di presentazione annuale dei piani colturali da parte delle aziende (articolo 11, quarto comma), evoluzione "costituzionalizzata" dell' imponibile di manodopera, che semplificava l' intervento delle organizzazioni sindacali diretto a verificare (attraverso le Commissioni regionali, di cui agli articoli 2 e 3) la reale necessità di forza-lavoro, rafforzando così la diretta contrattazione del sindacato a livello territoriale <sup>(81)</sup>. Il vincolo di presentazione annuale dei piani colturali, quindi, superava la funzione burocratica del collocamento come mera mediazione tra domanda e offerta, coordinandoli con le più generali previsioni del fabbisogno di manodopera attraverso un più ampio controllo sindacale.

La conquista delle Commissioni di collocamento in agricoltura segnava le lotte sindacali degli anni Sessanta per una duplice ragione: innanzitutto le funzioni della Commissione comunale erano del tutto nuove, gettando le basi per la creazione di un nuovo sistema di avviamento al lavoro in cui il sindacato era chiamato a svolgere il ruolo di garante dell' uguaglianza tra i lavoratori e di regolatore del mercato del lavoro; in secondo luogo consolidava il rapporto tra funzione normativa e contrattuale. Sul piano occupazionale, proprio la convergenza tra un rinviato potere contrattuale e la gestione sindacale del collocamento si traduceva, per mezzo delle Commissioni regionali di collocamento e delle Commissioni sindacali previste dal Patto collettivo nazionale di lavoro (PCNL) per i salariati fissi e braccianti avventizi, firmato il 29 gennaio 1970, *ex* articoli 36 e 40 <sup>(82)</sup>, nella formulazione dei fabbisogni occupazionali della Regione (si veda l' articolo 3 del decreto-legge n. 7/1970).

Le Commissioni regionali, non previste dalla previgente disciplina generale (legge n. 264/1949), oltre alla definizione delle specializzazioni soggette a richiesta nominativa, erano incaricate della verifica dei piani colturali secondo la previsione del fabbisogno di manodopera necessaria e della conversione degli assetti

---

<sup>(80)</sup> F. SANTONI, *Problemi del collocamento in agricoltura*, in *DL*, 1982, n. 5, I, spec. p. 385.

<sup>(81)</sup> Per una completa disamina del provvedimento, L. MARIUCCI, *op. cit.*; positivamente sui piani colturali, si veda anche M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, cit., p. 21.

<sup>(82)</sup> Conquistate dalla contrattazione di secondo livello durante l' autunno caldo. Cfr. B. VENEZIANI, *Note sugli organismi paritetici in agricoltura*, in *RGL*, 1969, n. 1, I, p. 331 ss.; L. LANA, *Braccianti, occupazione e organici come conquista*, in *RS*, 1968, p. 19. Più diffusamente, si veda AA.VV., *Il controllo sindacale degli investimenti nella contrattazione e nelle esperienze aziendali*, *Contrattazione*, 1977, pp. 23-24, e AA.VV., *Sindacato e controllo dell' economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, 1976, n. 62-63.

colturali, da attuarsi mediante i piani di occupazione, ossia programmi di trasformazioni agrarie, investimenti e piani aziendali di incremento dell'occupazione coerenti con i piani zionali e di settore, quest'ultimi fondati sull'irrigazione, forestazione e insediamenti agricoli. Il piano di occupazione si poneva come lo strumento di intervento nella politica zonale, da portare avanti mediante l'individuazione di obiettivi di sviluppo settoriale per grandi Regioni <sup>(83)</sup>.

Il sindacato, dunque, estese il proprio raggio d'azione anche verso il monitoraggio dei finanziamenti pubblici, funzione concretamente proiettata a favorire una progettualità in agricoltura a garanzia di maggior occupazione. Tale ruolo si materializzava nelle Commissioni sindacali comprensoriali di natura contrattuale, attraverso l'accertamento tempestivo delle condizioni del mercato del lavoro e la formulazione successiva della possibilità di impiego di manodopera: alle Commissioni regionali, previste dal decreto-legge n. 7/1970, il compito di formulare il fabbisogno di manodopera e verificare i piani colturali presentati dai datori di lavoro.

L'introduzione per via legislativa dei piani colturali e dei piani zionali per l'occupazione sottintendeva, in sostanza, la consapevolezza che una strategia di riforma, tesa a modificare i rapporti di forza nelle aziende agricole, doveva necessariamente avere come pilastri, da un lato, l'esercizio pieno del potere contrattuale dei lavoratori, dall'altro, la capacità politica di proporre un diverso meccanismo generale di sviluppo.

Nonostante la sua solida costruzione, il provvedimento trovò numerosi ostacoli nella fase attuativa <sup>(84)</sup>, sia a causa del rifiuto di parte datoriale, che ricorreva ad ogni mezzo pur di limitarne l'applicazione, sia a causa del particolare regime previdenziale/assistenziale di cui godevano gli operai agricoli nel caso di disoccupazione involontaria <sup>(85)</sup>, in forza del quale preferivano essere ingaggiati secondo i vecchi rapporti clientelari.

---

<sup>(83)</sup> Come, ad esempio, il vigneto per la Puglia, l'oliveto e l'agrumeto per la Sicilia. Sul punto, L. BIGNAMI, *Seminario su collocamento e occupazione in agricoltura*, 12-13 maggio 1970, in ASDT, Fondo Federbraccianti, busta 274.

<sup>(84)</sup> Sul punto, G. ROMA, A. VINO, *Collocamento, previdenza e mercato del lavoro in agricoltura*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *op. cit.*, p. 129 ss.; S. MUSSO, *op. cit.*, p. 387 ss.; M. COLUCCI, S. GALLO, *Agricoltura, conflitto e collocamento: 1950-2003*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Bibliotheka, 2018, p. 69 ss. Si vedano anche i documenti conservati presso l'ASDT della Flai-Cgil: FEDERBRACCIANTI BARI, *Considerazioni sullo stato di applicazione della legge sul collocamento agricolo in Puglia*, 16 settembre 1970, Fondo Federbraccianti I, busta 438, fasc. 3; D. TURTURA, *Problemi del collocamento e dei piani aziendali e dei piani aziendali*, 20 novembre 1972, Fondo Federbraccianti I, busta 275.

<sup>(85)</sup> Sul particolare sistema della disoccupazione involontaria in agricoltura, M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in DLRI, 2019, n. 162.

Oltre al ritardo nella costituzione delle Commissioni <sup>(86)</sup>, la criticità più evidente risiedeva nella mancata presentazione dei piani colturali. D'altronde la poca chiarezza della disposizione (articolo 11, quinto comma, decreto-legge n. 7/1970), che non forniva chiarimenti circa il carattere dimensionale delle medie e grandi imprese, ne favoriva la violazione <sup>(87)</sup>. Tale *vulnus* non solo prelude ad una forte elusione della disposizione, ma soprattutto stride con i successivi tentativi profusi dalle Commissioni regionali di chiarire quali aziende agricole fossero obbligate <sup>(88)</sup>. L'elusione dell'obbligo di denuncia dei piani colturali, dunque, è andata ad inficiare fortemente il ruolo delle Commissioni sia sul piano dell'avviamento al lavoro, sia su quello della programmazione occupazionale. A queste si affiancano criticità legate alla partecipazione dei rappresentanti sindacali alle attività delle Commissioni, delegittimandone così il ruolo dinanzi ai lavoratori <sup>(89)</sup>.

A tali limiti interni si affianca un rapido mutamento dei processi economici del Paese e un riassetto degli apparati produttivi, che misero in crisi il modello organizzativo dell'economia su vasta scala, causando un'ulteriore frammentazione del mercato del lavoro. Sono queste le cause che hanno condotto all'incremento della coltivazione delle piane e delle zone irrigue, che prefiguravano lo sviluppo

<sup>(86)</sup> A distanza di un anno dall'entrata in vigore del provvedimento vennero costituite circa quattromila Commissioni comunali sulle cinquemila previste e tutte le Commissioni provinciali, mentre mancavano ancora le Commissioni regionali. Cfr. FEDERBRACCIANTI, *Nota della Federbraccianti-Cgil per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sul collocamento in agricoltura*, 16 febbraio 1971, in ASDT, Fondo Federbraccianti I, busta 275. Le Commissioni regionali furono nominate solo nel 1972, ad eccezione del Trentino e della Valle d'Aosta già istituite. Cfr. FEDERBRACCIANTI, *Iniziative sui problemi previdenziali e del collocamento*, 10 febbraio 1972, ivi.

<sup>(87)</sup> Alcuni dati del 1972 rilevano che il 90% delle aziende agricole del Mezzogiorno fosse inadempiente, riducendosi sino al 43% al centro e al 36%. Si veda FEDERBRACCIANTI, *Presentazione delle dichiarazioni dei piani colturali, primi moduli di dichiarazione dei piani colturali e fabbisogno manodopera agricola*, 30 giugno 1972, in ASDT, Fondo Federbraccianti I, busta 275. In Puglia, ancora nel 1980 l'evasione dei piani colturali si attestava tra l'85% e il 90%. Si veda M. RASPINI, *Elaborazione dati dei questionari di zona sulla mobilità in Puglia*, in FEDERBRACCIANTI, *Mercato del lavoro in agricoltura. Convegno della Federbraccianti di Puglia, Basilicata e Campania. Istituto Agronomico Mediterraneo di Valenzano, Bari, 10 aprile 1981*, ESI, 1981, p. 175. Si veda anche FEDERBRACCIANTI, *Libro bianco sulle condizioni di lavoro e le violazioni contrattuali in agricoltura*, Salemi, 1980, p. 29.

<sup>(88)</sup> Nel febbraio 1972, infatti, l'organo collegiale già aveva emanato una delibera volta ad individuare le aziende medie e grandi soggette ad obbligo, da intendersi quelle che impiegavano annualmente oltre trecento giornate nel caso di colture intensive e oltre cento giornate per le colture estensive (in particolare cerealicole). Cfr. C. LAGALA, F. STOLFA, *op. cit.*, p. 462.

<sup>(89)</sup> D. TURTURA, *op. cit.* Sul punto si veda, anche, G. ROMA, A. VINO, *op. cit.* Inoltre, ancora nel 1974, erano numerose le segreterie regionali delle organizzazioni sindacali che non avevano fornito i nominativi dei propri rappresentanti per il rinnovo delle Commissioni regionali, mentre a distanza di qualche anno la Federbraccianti lamentava l'assenza dei rappresentanti sindacali alle riunioni. Si veda FEDERBRACCIANTI, *Ricostituzioni Commissioni regionali per la manodopera agricola*, 12 novembre 1974, in ASDT, Fondo Federbraccianti I, busta 280; F. SPINELLI, *Commissione regionale per la manodopera agricola*, 3 ottobre 1977, ivi.

dell'*agribusiness* <sup>(90)</sup>. La coltivazione della terra divenne, infatti, solo il primo dei momenti della produzione agroalimentare, che ricorre sempre più frequentemente al cottimo, al contoterzismo o all'appalto. Al rapporto con il mercato provvedeva l'impresa ortofrutticola, che aveva esteso la sua funzione dalla collocazione del prodotto alla sua raccolta e sino alla cura nelle fasi terminali del ciclo produttivo e commerciale. Queste condizioni strutturali hanno determinato un mercato del lavoro caratterizzato da mobilità settoriale, aziendale e da un'attitudine professionale polivalente, poiché il lavoratore poteva essere assunto in tutte le fasi della produzione.

Il decreto-legge n. 7/1970 si poneva anche l'obiettivo di rendere qualitativamente migliore il lavoro in agricoltura, rafforzando il controllo sulle qualifiche e supportando la contrattazione per piani zionali (attraverso i piani colturali), ma si era immediatamente scontrata con la riorganizzazione e il decentramento delle attività produttive che ne aveva fortemente minato l'efficacia, stante la difficoltà di mantenere un persistente controllo sindacale anche verso le piccole e medie aziende, soprattutto ortofrutticole.

A ciò si aggiunga una maggior attenzione sindacale soprattutto a tutela dei lavoratori occupati e a tempo indeterminato <sup>(91)</sup>.

Il controllo della mobilità territoriale dei braccianti rappresentò la risposta del sindacato con l'obiettivo di sdrammatizzare gli effetti distorsivi prodotti dall'articolo 10 del decreto-legge n. 7/1970, che prevedeva la possibilità di iscrizione presso sezioni di collocamento diverse dal comune di residenza. La disposizione era facilmente manipolabile dagli intermediatori privati (i c.d. caporali) e dalle aziende, nella comoda posizione di forzare l'iscrizione degli operai agricoli presso comuni diversi da quelli di residenza e gestire così a proprio piacimento i flussi migratori interprovinciali. Al fine di perseguire un maggior controllo della mobilità, alcune delibere regionali istituirono le "liste di prenotazione", ossia elenchi speciali di braccianti disponibili a prestare la propria opera entro un "bacino di impiego", i cui flussi di manodopera sarebbero stati gestiti attraverso reti

---

<sup>(90)</sup> E. PUGLIESE, *I braccianti agricoli in Italia: tra mercato del lavoro e assistenza*, Franco Angeli, 1984, p. 55 ss.; G. TRULLI, *Relazione*, in FEDERBRACCIANTI, *Mercato del lavoro in agricoltura. Convegno della Federbraccianti di Puglia, Basilicata e Campania. Istituto Agronomico Mediterraneo di Valenzano, Bari, 10 aprile 1981*, cit., p. 7 ss., spec. p. 24 ss.

<sup>(91)</sup> F. SANTONI, *op. cit.*, pp. 386-387. Si consideri, ad esempio, che il PCNL per gli operai agricoli, firmato del 26 aprile 1973, dalle rappresentanze di settore delle tre confederazioni sindacali c.d. storiche e Confagricoltura, stabiliva in primo luogo l'accorpamento delle due figure più importanti del lavoro subordinato, avventizi e salariati fissi, nella espressione "operai agricoli". Tali figure professionali, inoltre, cedevano il posto ai lavoratori a tempo indeterminato e determinato. Questo cambiamento in realtà non ha una valenza puramente formale: con la norma transitoria A, riferita all'art. 2 PCNL, gli operai agricoli assunti con un contratto a tempo determinato che nell'arco di 12 mesi superavano le 180 giornate di lavoro presso la stessa azienda avevano diritto alla trasformazione automatica del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

di trasporto pubbliche <sup>(92)</sup>. Misure che solo parzialmente riuscirono ad ovviare alla necessità di maggior controllo della mobilità, in ragione del sottobosco di illegalità entro cui si sviluppavano le relazioni tra datori di lavoro, intermediari e (non di rado) lavoratori, nelle quali affioravano anche interessi di tipo particolaristico – nonché acquiescenti accettazioni delle imposizioni datoriali – sia in termini di salario, sia di giornate registrate, stante l’iscrizione di molti braccianti negli elenchi nominativi a validità prorogata che, non necessitando di un accertamento effettivo delle giornate di lavoro prestate, permettevano notevoli risparmi al datore di lavoro sul versante degli oneri previdenziali.

Un ulteriore tentativo consistette nell’applicazione più risoluta dell’articolo 20 del decreto-legge n. 7/1970, che stabiliva il congelamento dei finanziamenti pubblici per le aziende che recidivamente avessero violato la disciplina del collocamento <sup>(93)</sup>.

Anche il collocamento agricolo ha subito la medesima sorte del collocamento ordinario <sup>(94)</sup>, arrendendosi di fronte all’evidenza che il sistema non possedesse “virtù taumaturgiche” di fronte all’insopprimibile esigenza di un profondo *restyling* dei sistemi di avviamento del lavoro.

Indubitabilmente, il decreto-legge n. 7/1970 ha dato vita ad un meccanismo all’avanguardia di avviamento al lavoro <sup>(95)</sup>, tuttavia, come per il collocamento ordinario, l’assenza di un raccordo con le politiche attive ne ridimensionava la portata rispetto ad un mercato in evoluzione, anche nel settore agricolo.

## 5. La procedura della c.d. “mobilità garantita”

L’ultimo provvedimento funzionale al discorso che si intende sviluppare riguarda l’istituto della mobilità interaziendale introdotto dalla legge n. 675/1977

---

<sup>(92)</sup> A supporto delle liste di prenotazione, ad esempio, la Puglia emanò una delibera volta ad organizzare il trasporto pubblico di linea per i lavoratori stagionali. Cfr. FEDERBRACCIANTI, *Notiziario. Bollettino quindicinale d’informazione. Speciale bacini d’impiego*, 1980, n. 7, in *ASDT*, Fondo Federbraccianti II, busta 262.

<sup>(93)</sup> La Regione Puglia assunse un ruolo pionieristico, regolamentando l’istituto con delibera 11 dicembre 1980, n. 9780: l’ordinanza prevedeva in prima istanza una diffida da parte dell’Ispettorato del lavoro e, appunto, nel caso di reiterazione della condotta, la sospensione delle agevolazioni finanziarie; delibera che, in ogni caso, non sortì gli effetti auspicati a fronte della poca chiarezza della formula adottata. *Amplius*, G. ROMA, A. VINO, *op. cit.*, p. 158.

<sup>(94)</sup> Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Il collocamento in agricoltura. Ascesa e declino del governo pubblico del mercato del lavoro*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni ‘70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Radici Future, 2022, p. 157 ss.

<sup>(95)</sup> Soprattutto sul versante della verifica della congruità delle competenze professionali possedute dal lavoratore e la qualifica professionale prevista dal contratto individuale. Si veda E. GHERA, *Art. 33*, cit.

che, come noto, rientrava in un più ampio programma di interventi approntato durante un periodo di pressante “emergenza” occupazionale e dunque volto alla risoluzione di problematiche strutturali dell'economia italiana <sup>(96)</sup>.

La legge n. 675/1977 ha istituito un sistema alternativo di avviamento al lavoro, riservato ai lavoratori assunti presso imprese coinvolte in processi di ristrutturazione o riconversione produttiva, sottraendoli dall'ordinario sistema di avviamento al lavoro e affidandone la gestione alle CRI di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo provvedimento, composte da alcuni rappresentanti delle istituzioni, da cinque rappresentanti dei lavoratori e da tre rappresentanti dei datori di lavoro designati dalle rispettive organizzazioni di rappresentanza <sup>(97)</sup>.

La normativa era costruita secondo un meccanismo in parte volontaristico e in parte vincolistico nel quale hanno convissuto politiche di natura economica, assistenziale e occupazionale, ma come sempre con una netta prevalenza delle seconde <sup>(98)</sup>. L'istituto sortì soprattutto l'effetto di consentire ai lavoratori coinvolti nelle procedure di licenziamento di stazionare – grazie all'intervento della CIG <sup>(99)</sup> – nelle liste di mobilità, ottenendo più il risultato di contrastare sul piano puramente formale (al pari della CIGS) la riduzione dell'occupazione che quello di crearne di nuova. L'auspicio di soppiantare del tutto i licenziamenti collettivi con i “trasferimenti collettivi” <sup>(100)</sup>, infatti, non fu del tutto (per non dire per nulla) raggiunto.

La norma realizzò un meccanismo per cui, mutuando la nota espressione della dottrina, i licenziamenti erano divenuti “impossibili” <sup>(101)</sup>: essa predispondeva un

---

<sup>(96)</sup> Invero, giova rilevare come la dottrina si fosse già posta (acutamente) l'interrogativo se «si tratti davvero di una legge dell'emergenza o di una legge che [...] ha una sua validità permanente». Così Luciano Ventura in G. GIUGNI ET AL., *La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in RGL, 1978, n. 4, I, p. 527.

<sup>(97)</sup> Per un'analisi del provvedimento, L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, cit.; S. MAGRINI, *Licenziamenti individuali e collettivi: separatezza e convergenza delle tutele*, in DLRI, 1990, n. 46.

<sup>(98)</sup> In questo senso, M. D'ANTONA, *La disciplina della mobilità dei lavoratori nelle leggi sulla riconversione industriale*, in R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene, 1979, p. 3 ss.; G. FERRARO, *La disciplina della cassa integrazione guadagni nelle leggi sulla riconversione*, ivi, p. 35 ss.; M. NAPOLI, *L'uso sindacale della legge sulla riconversione industriale*, in M. NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e Pensiero, 1984, p. 151 ss., e M. NAPOLI, *Promozione della mobilità. Cassa integrazione guadagni e formazione professionale nella l. n. 675*, ivi, p. 174 ss.

<sup>(99)</sup> Su cui M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.

<sup>(100)</sup> Nel senso inteso da Gino Giugni nel suo intervento in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 593, il quale auspicava che la politica sostituisse ai licenziamenti collettivi i “trasferimenti collettivi”, secondo cui «la mobilità deve avvenire in un quadro di meccanismi guidati e con serie garanzie per i lavoratori».

<sup>(101)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti “impossibili”: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in RTDPC, 1979, n. 4.

circuito preferenziale di avviamento a favore dei lavoratori in esubero provenienti da aziende in crisi, in forza del quale si determinava una combinazione tra interventi di CIGS, riduzioni di personale e collocamento, che non ammetteva la possibilità per l'impresa in stato di crisi di licenziare sino alla concreta ricollocazione del lavoratore. Ai sensi dell'articolo 25, settimo comma, del provvedimento, sino al termine dell'espletamento delle procedure di mobilità ovvero scaduti i 30 giorni dalla pubblicazione delle graduatorie di avviamento (quando sarebbero iniziate le procedure sindacali) venivano sospesi i licenziamenti collettivi <sup>(102)</sup>.

A seguito dell'accertamento da parte del Comitato di Ministri per il coordinamento della politica industriale (CIPI) dello stato di crisi aziendale o di crisi occupazionale (articolo 2), i lavoratori in esubero, economicamente protetti dall'intervento straordinario della CIG, venivano inseriti nelle liste di mobilità, dalle quali erano obbligate ad attingere le imprese impegnate in processi di ristrutturazione o riconversione produttiva, le imprese industriali con più di 35 dipendenti che avessero ottenuto agevolazioni finanziarie a carico dello Stato, nonché le aziende con più di 35 dipendenti che, pur non essendo beneficiarie delle suddette agevolazioni, operassero nel medesimo settore produttivo coinvolto dalla crisi occupazionale e circoscrizione territoriale dell'impresa in crisi (articolo 24, secondo comma).

Di conseguenza, il licenziamento diveniva "causale", ossia possibile solo qualora si fosse manifestata un'adequata domanda di lavoro da parte delle aziende obbligate ad attingere dal circuito preferenziale di mobilità e che sulla base di questa fossero state intraprese le procedure speciali di avviamento. La *ratio legis*, in sostanza, subordinava la licenziabilità dei lavoratori alla concreta possibilità di una loro rioccupazione <sup>(103)</sup>; meccanismo travisato molti anni dopo nel pubblico impiego contrattualizzato con la messa in disponibilità <sup>(104)</sup>.

Lo stato di crisi aziendale o crisi occupazionale a cui conseguiva la CIG e la messa in mobilità, «anticamera del licenziamento» <sup>(105)</sup>, configurava l'interesse

---

<sup>(102)</sup> Sul punto si veda la circ. Min. lav. 23 marzo 1979, n. 21, in parte criticata da G. ARRIGO, *L'applicazione delle leggi sulla riconversione industriale nella circolare del ministero del lavoro. Un primo commento*, in RGL, 1979, n. 2-3, I, p. 236 ss.

<sup>(103)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., p. 1397. Come è stato osservato da G. ARRIGO, *op. cit.*, le procedure richiamate risultavano compiute solo quando, dietro accettazione dei lavoratori, si formavano le graduatorie in base alle quali gli stessi venivano concretamente avviati: dunque, l'avviamento effettivo poneva fine alla sospensione dei licenziamenti. Si veda anche M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, pp. 317-318.

<sup>(104)</sup> Si veda l'art. 34 del d.lgs. n. 165/2001.

<sup>(105)</sup> L'espressione è stata utilizzata da G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, cit., p. 637.

sindacale ad evitare in prima istanza la riduzione dei livelli occupazionali e, eventualmente e in seconda istanza, ad attuare una strategia di governo del mercato del lavoro <sup>(106)</sup>. Tale interesse era espresso attraverso le funzioni attribuite alle Commissioni regionali, che avevano il compito di: accertare i fabbisogni quantitativi e qualitativi di manodopera, tenendo conto delle richieste di assunzione aziendali rimaste inevase; proporre programmi di intervento regionale a sostegno della mobilità e della formazione professionale, coerentemente con i piani regionali di sviluppo; esprimere pareri sugli interventi previsti nell'ambito del Fondo della mobilità (articolo 28). Il sistema era ispirato dalla convinzione che un'efficiente tutela dell'occupazione dovesse convogliare la forza-lavoro nel mercato del lavoro regolare, avvalendosi degli obblighi a carico delle aziende in ristrutturazione di informare sui fabbisogni aziendali ed esautorando le stesse dal ricorso all'assunzione diretta *ex* articolo 11, legge n. 264/1949, o alla richiesta nominativa <sup>(107)</sup>.

Sulla gestione delle eccedenze del personale mediante procedure di mobilità garantita intervennero due provvedimenti, entrambi volti a rafforzare la funzione svolta dalle organizzazioni sindacali.

Nel primo caso, il decreto-legge n. 80/1978, convertito dalla legge n. 215/1978, aveva avviato ad alcuni limiti applicativi dell'istituto della mobilità, ammettendo che l'accordo sindacale, stipulato a seguito dell'accertamento dello stato di crisi aziendale di cui all'articolo 2 della legge n. 675/1977, permettesse di derogare all'articolo 2112 c.c., e dunque nel caso di trasferimento d'azienda, con riguardo all'azzeramento dell'anzianità lavorativa <sup>(108)</sup>. In questo caso la funzione sindacale di promozione dell'occupazione si risolveva in una rinuncia alla difesa dei

---

<sup>(106)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., p. 1397.

<sup>(107)</sup> Ivi, pp. 1405-1408.

<sup>(108)</sup> La norma venne emanata con l'obiettivo di legittimare l'accordo Unidal, primo caso di applicazione della l. n. 675/1977 relativamente alla mobilità garantita. Con la dichiarazione di stato di crisi aziendale della Unidal, da parte del CIPI, veniva annunciata la costituzione di una nuova società, la Sidalm, obbligata ad assumere gli stessi *ex* dipendenti Unidal mediante le liste speciali di cui alla l. n. 675/1977. L'accordo, dunque, configurava nei fatti un trasferimento d'azienda che avrebbe comportato, di conseguenza, il mantenimento dei diritti acquisiti dai lavoratori, primo fra tutti l'anzianità di servizio. Come noto, l'art. 2112 c.c., nella sua formulazione originaria, consentiva la risoluzione del rapporto da parte dell'alienante tramite "disdetta in tempo utile" (dunque, con congruo preavviso). In questo caso, il legislatore risolse la questione con l'art. 1, comma 1, del d.l. 80/1978, come modificato dalla l. di conversione n. 215/1978, con cui veniva sancito che la dichiarazione del CIPI non solo avrebbe prodotto lo stesso effetto della disdetta di cui all'allora vigente art. 2112, primo comma, c.c., ma avrebbe avuto anche efficacia retroattiva, evitando così di incorrere in una nuova e ipotetica crisi aziendale. Sul punto, si veda Luciano Ventura in G. GIUGNI *ET AL.*, *op. cit.*, pp. 538-539, secondo il quale «la norma ha avuto più la preoccupazione di spezzare l'anzianità agli effetti del trattamento futuro del singolo piuttosto che la preoccupazione di sottrarre l'azienda cessionaria dagli oneri del passato»; L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, cit., p. 25; A. PANDOLFO, *Mobilità dei lavoratori*



posti di lavoro attraverso il ricorso ad accordi aziendali che, da un lato, erano funzionali, assieme alla dichiarazione dello stato di crisi (articolo 1, secondo comma, decreto-legge n. 80/1978), all'avviamento della procedura<sup>(109)</sup>; dall'altro, colmavano il vuoto normativo lasciato dalla legge n. 675/1977, incapace di agire in funzione della promozione della mobilità garantita (si veda l'articolo 1, terzo comma, del decreto-legge 80/1978, come modificato dalla legge di conversione). Attraverso l'accordo sindacale, infatti, era possibile superare le rigidità connesse al primo comma dell'articolo 2112 c.c., proprio al fine di garantire la ricollocazione dei lavoratori in esubero, "trasferiti" così in blocco presso un'altra realtà aziendale.

Su di un piano diverso si poneva, invece, il decreto-legge n. 795/1978, convertito dalla legge n. 36/1979, che concedeva poteri alla contrattazione collettiva in materia di mobilità del lavoro.

Sono due gli aspetti di rilievo che meritano di essere richiamati.

Sul piano della tutela della professionalità, la legge di conversione n. 36/1979 disponeva una duplicazione delle liste di avviamento, distinguendo quella in cui si collocavano i lavoratori in possesso della qualifica richiesta (articolo 2) e quella che riguardava i lavoratori privi di tale qualifica (articolo 4); per quest'ultimi, l'articolo 25, quinto comma, della legge n. 675/1977 prevedeva la partecipazione ai corsi di riqualificazione con copertura dell'ammortizzatore sociale. Il successivo articolo 4-bis, introdotto dalla legge di conversione n. 36/1979, ammetteva tuttavia la possibilità di derogare al meccanismo generale in ordine sia ai criteri di preferenza ai fini dell'avviamento (*ex* articolo 15, legge n. 264/1949), sia al riferimento alle qualifiche professionali, mediante apposita decisione assunta dalla CRI a seguito di accordi direttamente intercorsi tra le parti sociali<sup>(110)</sup>.

La promozione delle politiche occupazionali contrattate mediante la deroga, dunque, rimuoveva ogni formale ostacolo derivante dalla norma vincolistica (si

---

*e cassa integrazione guadagni: alcune considerazioni sul d.l. 30-3-1978 n. 80 e sulla «vertenza Unidab», in RGL, 1978, n. 4, I; R. DE LUCA TAMAJO, Garantismo e controllo sindacale negli sviluppi recenti della legislazione del lavoro, ivi, n. 10-11, I, il quale rileva nella deroga non un'obliterazione del carattere garantista della disciplina lavoristica, ma una "sottrazione" legittimata solo nel caso in cui si tratti di settori in crisi e sostituita da tutele di natura collettiva. Come noto, l'art. 2112 c.c., anche in adempimento della direttiva 77/187/CE, verrà modificato dall'art. 47, comma 5, della l. n. 428/1990.*

<sup>(109)</sup> Pur non dovendo necessariamente rispettare una rigida sequenza temporale. Si veda Cass. 8 agosto 1991, n. 8640, in *RIDL*, 1992, II, p. 420 ss., che, riferendosi proprio al d.l. n. 80/1978, non riteneva essenziale la contestualità dell'accordo rispetto alla dichiarazione dello stato di crisi. Sul punto, si veda già M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., p. 158, che attribuisce effetto legale esclusivamente all'accordo collettivo; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, p. 284.

<sup>(110)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, p. 1412.

veda soprattutto il citato articolo 4-*bis*) con riguardo allo “sdoppiamento” delle liste di avviamento (articoli 2 e 4, decreto-legge n. 795/1978); deroga che, nonostante le censure di incostituzionalità <sup>(111)</sup>, secondo autorevole dottrina era orientata a principi di uguaglianza sostanziale e di garantismo reale <sup>(112)</sup>.

Sul piano funzionale, e dunque della ricollocazione, la norma prevedeva una deroga alla disciplina delle graduatorie di mobilità (articolo 3, decreto-legge n. 795/1978), che era disciplinata dall'articolo 25, commi 1 e 2, della legge n. 675/1977, solo a fronte del raggiungimento di un accordo sindacale, successivamente ratificato dalle CRI. Il meccanismo estendeva la possibilità di ricollocazione dei lavoratori in esubero verso le aziende non obbligate ai sensi della legge n. 675/1977 (ossia con meno di 35 dipendenti, in un settore produttivo diverso o non fruitrici di finanziamento pubblico) anche in deroga al collocamento ordinario, dunque, in deroga ai limiti di assunzione per passaggio diretto secondo categoria o qualifica e al requisito del nulla osta ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 300/1970.

La disposizione venne interpretata come una sorta di norma di salvaguardia <sup>(113)</sup> mediante la ricezione in via amministrativa delle soluzioni contrattuali in materia di assunzione dei lavoratori in mobilità nelle aziende non vincolate. Ed infatti il provvedimento non conferiva alle organizzazioni sindacali una delega legislativa, poiché spettava alla CRI approvare discrezionalmente le deroghe a seguito – e non in attuazione – degli accordi <sup>(114)</sup>. In questo modo il sindacato valorizzava le potenzialità offerte dall'articolo 3 del decreto-legge n. 795/1978, al fine di sollecitare le aziende sane ad attingere ai lavoratori a rischio disoccupazione.

La gestione del mercato del lavoro veniva ancora una volta demandata alle organizzazioni sindacali all'interno di una cornice pubblicistica (si ricorda che le CRI erano composte da rappresentanti sindacali), ma valorizzandone anche la dimensione privatistica, seppur sempre soggette a controllo e ratifica pubblica.

Il duplice regime vincolistico e volontario a cui furono sottoposte le imprese fu oggetto di particolari critiche in dottrina <sup>(115)</sup>. Da un lato vi fu chi definì tale

---

<sup>(111)</sup> È il caso dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale da parte del pretore di Milano 9 gennaio 1979, in *OGL*, 1979, p. 117 ss., che aveva sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4 e 8 del d.l. n. 795/1978, eccezione di illegittimità costituzionale, attribuendo alle CRI e ai sindacati poteri normativi e dispositivi in violazione del principio di uguaglianza e del diritto al lavoro, ex artt. 3 e 4 Cost. In senso adesivo, L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, cit., p. 26, che ritiene tali accordi *praetem legem* o *contra legem*.

<sup>(112)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti “impossibili”: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, pp. 1415-1416.

<sup>(113)</sup> M. MISCIONE, *Mobilità e circuiti preferenziali di avviamento al lavoro (ripensando al caso UNIDAL)*, Università di Trieste, 1979, p. 24.

<sup>(114)</sup> G. ARRIGO, *op. cit.*, p. 242.

<sup>(115)</sup> Oltre al vincolismo di cui sopra, la lacuna più importante emergeva, come noto, nell'assenza di un collegamento tra l'ammortizzatore sociale e la programmazione economica. Sul punto, M. D'ANTONA, *Intervento*, cit., p. 105, il quale sottolinea come il mancato raccordo tra politica sociale

ripiegamento dello Stato come una sconfitta dello statalismo e una rivincita del mercato <sup>(116)</sup>, dall'altro, invece, vi fu chi interpretò le modifiche alla legge n. 675/1977 come un limite intrinseco al governo pubblico del mercato del lavoro, che non avrebbe potuto fare a meno del coinvolgimento dei soggetti interessati <sup>(117)</sup>.

L'inversione di rotta delle politiche pubbliche emergeva non tanto nella composizione delle CRI, che in qualche modo riecheggiavano le Commissioni a prevalenza sindacale di avviamento al lavoro <sup>(118)</sup>, quanto nelle modifiche successivamente apportate alla legge n. 675/1977. Ciò che maggiormente qui interessa è la maturazione della consapevolezza che una strategia volta al governo del mercato del lavoro non avrebbe potuto fare a meno del consenso degli attori sociali; consenso che poteva sostanzarsi nella contrattazione sindacale.

Il superamento dei vincoli imposti dalla legge n. 675/1977 mediante il decreto-legge n. 795/1978 stimolava nel datore di lavoro un interesse primario alla negoziazione, con la conseguenziale alterazione del modello dialettico – conflittuale – tradizionale, individuando così nella parte sindacale il soggetto principalmente interessato a promuovere la trattativa e la conclusione del negozio collettivo, esaltando al contempo il sostegno indiretto alla contrattazione collettiva e alla stessa azione sindacale, cui viene data la possibilità di “allentare” la normativa garantistica a fronte di una promessa di parte datoriale sugli investimenti e sull'occupazione <sup>(119)</sup>.

---

ed economica si sia risolto in un «meccanismo zoppo», poiché non era stata avviata unitamente una politica di programmazione industriale, trasformandosi in una norma di natura assistenziale; si veda anche l'intervento di Giugni in G. GIUGNI ET AL., *op. cit.*, p. 535. Ancora, alla norma si imputava il limite dell'assenza di un adeguato raccordo con il sistema della formazione professionale. Cfr., in generale, G. GIUGNI ET AL., *op. cit.*

<sup>(116)</sup> L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, cit., p. 24. Di ruolo “subalterno” dello Stato, parla, invece, F. LISO, *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, cit., p. 80.

<sup>(117)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti “impossibili”: crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., p. 1414. Si veda anche G. VENETO, *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, cit., p. 110, che spinse affinché la mobilità venisse interpretata non come una politica dei «licenziamenti selvaggi», ma in chiave di rilancio produttivo e aziendale attraverso il coinvolgimento del sindacato con la politica dell'informazione.

<sup>(118)</sup> Tanto da mutuarne anche alcune prerogative. Si veda proprio la funzione di sostituzione della concessione del nulla osta, in capo alle Commissioni sindacali di cui all'art. 26 della l. n. 264/1949, come modificate dall'art. 33, con il provvedimento di autorizzazione delle CRI.

<sup>(119)</sup> R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, pp. 673-674; A. PANDOLFO, *op. cit.*, p. 583.

Questo passaggio non è secondario poiché prefigurava, da un lato, la deresponsabilizzazione dell'attore pubblico <sup>(120)</sup> e, dall'altro, l'importanza attribuita alle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro (si veda, più diffusamente, *infra*): l'ordinamento ha ritenuto giuridicamente meritevole di tutela non solo l'interesse individuale di ogni singolo lavoratore all'occupazione, ma anche della stessa autonomia privata collettiva a disporre di strumenti "idealmente" idonei a governare la fluidificazione e il controllo del mercato del lavoro.

Durante la stagione contrattuale del 1979, immediatamente successiva al decreto-legge n. 795/1978, vennero stipulati diversi negozi collettivi, tra cui, emblematicamente, l'accordo sulla "mobilità interaziendale" siglato il 7 giugno 1979 nell'ambito del rinnovo stipulato il 16 luglio 1979 tra FLM e Federmeccanica <sup>(121)</sup>.

Nell'accordo veniva inserito un principio di garanzia di reimpiego dei lavoratori interessati ai processi di mobilità territoriale e interaziendale. Infatti, proprio in virtù delle poco chiare formulazioni della legge n. 675/1977 rispetto alla fase di ammissibilità dello sblocco dei licenziamenti, l'accordo rafforzava il principio per cui la mobilità dovesse svolgersi nel quadro di una continuità occupazionale, lasciando immutato il precedente rapporto di lavoro sino alla costituzione del nuovo (punto C) e avviando il lavoratore verso soluzioni di lavoro certe e in ogni caso soggette ad un principio di condizionalità <sup>(122)</sup>, come si vede già noto sin da allora ai lavoratori percettori di CIG (si veda l'articolo 6, ultimo comma, del decreto-legge n. 795/1978) e ai lavoratori percettori di sussidio di disoccupazione (si veda l'articolo 41, punto 2, della legge n. 264/1949). Al punto B, invece, l'accordo prescriveva che in sede regionale si provvedesse alla compilazione di una lista unica di lavoratori in mobilità distinti per fasce professionali, la cui graduatoria si sarebbe fondata sui medesimi criteri previsti dall'articolo 15 della legge n. 264/1949, sostituendo tuttavia l'anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento con l'anzianità di fruizione alla CIG straordinaria. La lista unica sarebbe stata armonizzata in sede provinciale, ai fini dell'avviamento per richiesta numerica, con le liste previste dalla legge n. 264/1949 (escludendo tuttavia gli iscritti al collocamento ordinario da meno di un anno).

---

<sup>(120)</sup> Si vedano gli *Interventi* di Mario Giovanni Garofalo e Gaetano Veneto, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, cit., rispettivamente pp. 102 e 108.

<sup>(121)</sup> Per il testo dell'accordo, si veda L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., pp. 1420-1421. Per un commento sindacale, P. GALLI, *Accordo sulla mobilità: un primo successo*, in *RS*, 1979, n. 24.

<sup>(122)</sup> Secondo il punto D, «il lavoratore che non accetti un'offerta di impiego avente caratteristica di equivalenza professionale in azienda operante in un'area compresa di 50 km dal comune di residenza, decade dal diritto delle erogazioni della Cig» (in L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, cit., p. 1427).

Mediante la clausola di rinvio di cui agli articoli 3-4-*bis* del decreto-legge n. 795/1978, si legittimava l'attività sindacale ben oltre l'amministrazione sul piano collettivo degli effetti negativi di politiche difensive, ad esempio nella limitazione del potere imprenditoriale in azienda rispetto alla selezione dei lavoratori da coinvolgere nelle procedure di fruizione della CIG o di licenziamento collettivo<sup>(123)</sup>, ma tracciando un iter procedimentale che afferiva la gestione complessiva di un sistema volto a garantire la rioccupazione di lavoratori in esubero anche attraverso gli accordi di mobilità<sup>(124)</sup>.

Nel caso dell'accordo citato, dunque, le parti del rapporto di lavoro non vantavano pretese azionabili derivanti dal precetto legislativo, ma rinvenivano una disciplina delle rispettive posizioni soggettive nella composizione realizzata a livello pubblico e/o sindacale. L'autonomia collettiva veniva così autorizzata a regolare con la più ampia discrezionalità materie e istituti in precedenza sottoposti a precisi e tassativi vincoli garantistici, con facoltà di confermarne la vigenza ovvero integrarne i contenuti<sup>(125)</sup>.

Tuttavia il *vulnus* si presentava sul piano del concreto recepimento delle clausole contrattuali sulla mobilità interaziendale, che stentavano ad essere attuate dalle stesse Commissioni regionali<sup>(126)</sup> e da parte dei singoli imprenditori, nonostante l'obbligo di rispettare i precetti normativi disposti della rappresentanza dell'associazione industriale. Queste concause, così come altre<sup>(127)</sup>, rappresentarono le

---

<sup>(123)</sup> Su questo punto, si veda già M.G. GAROFALO, *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, in RGL, 1983, n. 1-2, I, pp. 57-58, dove l'A., rilevando l'assenza nella l. n. 675/1977 di una regolazione del conflitto d'interessi intraziendale tra i lavoratori «in odore di essere licenziati» e lavoratori che mantengono il posto di lavoro, elabora le ben note posizioni, poi riprese dalla l. n. 223/1991, secondo cui «la libertà di scegliere chi porre in CIG impedirebbe di controllare l'intera sequenza causale e quindi la possibilità di giustificare la sospensione di tizio con la ricorrenza della fattispecie prevista dalla norma. Insomma ad essere tutelato nella CIG non è l'interesse dell'imprenditore ad autorizzare la sospensione del singolo rapporto contrattuale, bensì l'interesse a scaricare sulla finanza pubblica o su meccanismi assicurativi i costi della manodopera non utilizzabili durante i processi di riconversione e ristrutturazione aziendale liberamente decisi». In senso adesivo, si veda anche M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in RGL, 1983, n. 1-2, I, spec. pp. 37-38.

<sup>(124)</sup> M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, in DLRI, 1990, n. 46, p. 284, dove l'A. qualifica la l. n. 675/1977 come «l'unico tentativo di inserire il governo dei flussi di manodopera del settore industriale all'interno di un'esplicita politica per questo settore».

<sup>(125)</sup> R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, p. 672.

<sup>(126)</sup> Come nel caso specifico dell'accordo Finmeccanica precedentemente citato. Sul punto, M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit., p. 489 ss.

<sup>(127)</sup> Le cui motivazioni sono riconducibili anche alla poca chiarezza delle clausole contenute nei testi contrattuali. Il sindacato, inoltre, si trovava costretto a «stanare i posti disponibili e le aziende adatte con le quali concludere gli accordi ai sensi dell'art. 3, l. n. 36/1979». Così G. ARRIGO, *op.*

motivazioni che contribuirono al ridimensionamento della portata delle clausole contrattuali relative alla mobilità interaziendale.

## 6. Gli effetti prodotti “dai collocamenti” sull’assetto delle relazioni industriali

L'accordo, nonostante rievocasse le clausole di imponibile di manodopera di natura contrattuale, disciplinando la (ri)collocazione professionale dei lavoratori, non rispondeva esclusivamente a precetti di natura privatistica, poiché operava «anche agli effetti dell'art. 4-*bis*» del decreto-legge n. 795/1978 <sup>(128)</sup>, sicché necessitava di un atto amministrativo che lo validasse.

Proprio questa differenza sembra distinguere principalmente i due istituti. L'accordo collettivo che regolava la mobilità, pur collocandosi anch'esso nella sfera della disponibilità dell'autonomia contrattuale, veniva legittimato dall'atto autorizzatorio, *ex* articolo 4-*bis*, decreto-legge n. 795/1978, e dal potere dispositivo (cioè di avviamento effettivo dei lavoratori in mobilità) attribuito alle CRI e non alle parti sociali mediante il negozio, *ex* articolo 3, decreto-legge n. 795/1978, all'insegna del contemperamento di interessi costituzionalmente protetti. Era l'impatto sociale della potenziale crisi o riduzione dell'attività produttiva (e lavorativa) a giustificare non solo il ricorso alla CIG, ma anche al negozio privatistico volto alla ricollocazione del personale.

Sul piano teleologico non sembra che ci siano particolari differenze tra gli istituti. Infatti entrambi trovavano fondamento nel grosso impatto sociale che avrebbe causato la disoccupazione: d'altronde, come è stato rilevato, l'articolo 44 Cost. venne introdotto proprio al fine di rispondere alla grave urgenza sociale in agricoltura.

---

*cit.*, p. 241. In altri casi, gli accordi venivano congelati o, al contrario, vi era un uso incontrollato di ogni forma di mobilità, utilizzando in maniera assistenziale la CIG. Sul punto, M. RICCI, *Intervento*, *cit.*, p. 75, che riconduce l'ineffettività del sistema a motivazioni di carattere economico, a limiti di carattere politico e organizzativo del sindacato, alla mancata unità tra occupati e disoccupati. Si veda anche T. TREU, *La mobilità interaziendale*, in *Conquiste del Lavoro*, 1979, n. 33, p. 7; T. TREU, *La prima parte dei contratti e la mobilità interaziendale*, in *Contrattazione*, 1980, n. 2, p. 21 ss.; G. ARRIGO, *La contrattazione della mobilità*, in *Prospettive Sindacali*, 1980, n. 35; M. NAPOLI, *Promozione della mobilità. Cassa integrazione guadagni e formazione professionale nella l. n. 675*, *cit.*, p. 175, il quale segnalava che il peggiore difetto della l. n. 675/1977 consisteva «nell'aver previsto nuovi interventi pubblici senza modificare il quadro delle competenze istituzionali tra i vari livelli di governo (Stato e Regioni) e senza rinforzare le fragili strutture amministrative periferiche del ministero del lavoro», oltre naturalmente alla complessità del meccanismo.

<sup>(128)</sup> Si veda la Dichiarazione comune in calce all'accordo.

L'istituto dell'imponibile è stato un prodotto vivido dell'autonomia collettiva, diversamente da quello della mobilità che ha necessitato dell'intervento legislativo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 78/1958 <sup>(129)</sup>, in materia di imponibile, ha inciso negativamente sul principio *ex* articolo 39, primo comma, Cost., poiché ha indebolito la libertà di agire dell'autonomia collettiva in rispondenza di interessi autonomamente maturati nella collettività organizzata e normati ricorrendo alla "fonte" che intende realizzare quell'ordine, ossia la costituzione dei rapporti di lavoro per ovviare alla dilagante disoccupazione. Leggendo la sentenza n. 78/1958 nella prospettiva pluriordinamentale, in essa non si manifesta l'«autolimitazione dello Stato», da intendersi come «non interferenza nelle sfere di libertà dei soggetti collettivi» <sup>(130)</sup>. Al contrario, attingendo ad un'analisi dottrina che mette in luce i possibili rapporti tra diversi ordinamenti (nello specifico statale e sindacale) <sup>(131)</sup>, è possibile rilevare una prima fase di "assorbimento" da parte delle istituzioni pubbliche delle prescrizioni normative dell'ordinamento particolare (avvenuta con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 929/1947) – con la conseguenza che i comandi da quest'ultimo stabiliti vengono "eteroregolamentati" e considerati obblighi dall'ordinamento statale – per poi passare irragionevolmente alla situazione di "rifiuto", che si verifica quando un ordinamento rifiuta le prescrizioni normative di un altro ordinamento <sup>(132)</sup>, considerando così proibito ciò che dalle norme dell'altro ordinamento è considerato obbligatorio, appunto le clausole di imponibile di fonte contrattuale. Con il risultato che il sindacato è stato escluso dalle dinamiche di governo del mercato del lavoro, con specifico riguardo alla promozione di occasioni occupazionali che "trovavano corpo" nello stesso ordinamento intersindacale e che avrebbero favorito un rafforzamento del potere collettivo all'interno del complesso aziendale.

Ed è proprio da questo differente postura legislativa verso gli istituti che si intende partire. La carrellata delle norme fondamentali nella disciplina del mercato del lavoro e delle funzioni esercitate in esse dalle organizzazioni sindacali non si è posta il mero obiettivo di ricostruire genericamente il complesso dei provvedimenti e rimarcare le lacune del monopolio pubblico. Lo scopo è anche quello di evidenziare che tali limiti hanno prodotto conseguenze sull'ordinamento intersindacale.

---

<sup>(129)</sup> Cfr. *supra*, nota 17.

<sup>(130)</sup> G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, p. 63.

<sup>(131)</sup> U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986, pp. 158-160. In tema, ancorché con sfumature diverse, maggiormente orientate all'analisi del contratto collettivo, si veda anche M. DELL'OLIO, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam, 1980; G. VARDARO, *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Jovene, 1984.

<sup>(132)</sup> App. Brescia 28 aprile 1961, cit. Si veda *supra*, § 2.

Secondo una valutazione di carattere generale, e già efficacemente evidenziata dalla dottrina, il sistema del collocamento produceva falle sotto diversi punti di vista. In primo luogo, la valorizzazione della richiesta numerica rispetto sia all'assunzione nominativa, sia all'assunzione diretta, risultava desueta a fronte di un sistema economico-produttivo in rapida evoluzione.

Durante il periodo del compromesso fordista-keynesiano l'alienità del lavoratore dall'organizzazione del lavoro ne rendeva marginale la professionalità, in quanto facevano parte di un congegno gerarchicamente collaudato e ripetitivo <sup>(133)</sup>. In questo quadro economico-produttivo, l'operaio fordista dequalificato, doppiamente alienato (dal lavoro e dal risultato), metteva a disposizione del datore di lavoro non una qualità professionale ma il proprio tempo (di vita), sdrammatizzandone di conseguenza il rapporto fiduciario. Con il progressivo declino del modello di sviluppo fordista, e l'ascesa di un sistema economico sempre più terziarizzato, si poneva il dilemma di offrire alle imprese forza-lavoro qualificata e specializzata, da cui la conseguenza della prevalenza dell'*intuitus personae* rispetto alla richiesta numerica <sup>(134)</sup>. Dunque, l'intervento sindacale volto a favorire solo un'equa redistribuzione delle occasioni di lavoro risultava oramai anacronistico se non reinterpretato alla luce dei cambiamenti, da un lato, del rinnovato tessuto produttivo, dall'altro, dei nuovi soggetti che si affacciavano sul mercato del lavoro: le categorie dei lavoratori non si presentavano più solo come masse indifferenziate, «portatrici di istanze elementari di sopravvivenza» <sup>(135)</sup>.

Il sistema di avviamento, invece, come costruito, rinunciava a qualsiasi intervento strutturale di riforma sul versante delle politiche formative, rafforzandone di conseguenza la sua natura meramente assistenziale <sup>(136)</sup>. L'assenza di un'efficace struttura che raccordasse le politiche per la formazione con il sistema di

---

<sup>(133)</sup> P. CAUSARANO, *Dimensioni e trasformazioni della professionalità*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, p. 159 ss. Più ampiamente, sul tema, si vedano le interessanti riflessioni di B. TRENTIN, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Firenze University Press, 2014, soprattutto pp. 222-223.

<sup>(134)</sup> M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit., p. 498.

<sup>(135)</sup> M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, cit., p. 267.

<sup>(136)</sup> Si veda, ad esempio, nel settore agricolo, il sistema degli elenchi nominativi, introdotti con r.d. n. 1949/1940, nei quali vengono iscritti i lavoratori braccianti e salariati. Originariamente, i lavoratori del settore agricolo potevano usufruire delle prestazioni assistenziali e previdenziali sulla base dell'accertamento presuntivo delle giornate prestate annualmente. Il sistema, che fu prorogato anche a seguito della sentenza C. cost. 26 giugno 1962, n. 65, produsse alcuni conflitti tra gli stessi lavoratori allorquando ad esso si affiancò il sistema degli elenchi di rilevamento "principali", istituiti con il d.l. n. 7/1970 (si vedano gli artt. 8 e 15), il cui calcolo contributivo



avviamento è stata una delle più rilevanti critiche mosse al collocamento pubblico <sup>(137)</sup>.

Più che di collocamento pubblico bisognerebbe parlare di distinti sistemi di avviamento o ricollocazione. La difformità dei servizi erogati emergeva non tanto sul piano territoriale <sup>(138)</sup>, ma rispetto ai diversi ambiti di applicazione oggettivi e soggettivi: per quanto riguarda il primo, si veda la disciplina *ad hoc* del collocamento in agricoltura; rispetto al secondo, invece, è il caso, ad esempio, delle disposizioni a disciplina della rioccupazione della manodopera femminile (articolo 25, quarto comma, legge n. 675/1978) oppure delle liste di avviamento per l'occupazione giovanile <sup>(139)</sup>. Si sottolineava il limite del mancato raccordo tra le distinte discipline del collocamento che, costruito per settori produttivi e/o categorie di soggetti, ostacolava una visione complessiva del mercato del lavoro e sfuggiva alle reali esigenze di mobilità che si ponevano sul piano intersettoriale <sup>(140)</sup>.

In sostanza, veniva sottolineata l'assenza di un'adeguata programmazione economica sul piano nazionale e regionale, all'interno della quale si inseriva un complesso di norme volte a favorire la formazione e la collocazione professionale dei cittadini (inoccupati o disoccupati) <sup>(141)</sup>. Infatti, secondo dottrina, l'intervento pubblico di coordinamento e di indirizzo economico, volto alla produzione e scambio di beni, *ex* articolo 41, terzo comma, Cost., implica necessariamente un raccordo con le politiche per il lavoro <sup>(142)</sup>.

---

avveniva esclusivamente in base alle giornate di lavoro prestate attraverso il sistema di avviamento al lavoro. Nel settore industriale, si veda, invece, l'intervento della CIG per i lavoratori in mobilità.

<sup>(137)</sup> *Ex multis*, F. LISO, *Intervento*, cit., spec. pp. 83-84, che richiama la proposta di costituzione dell'Agenzia del lavoro.

<sup>(138)</sup> Nonostante fosse un tema già ampiamente dibattuto. Si veda C. SMURAGLIA, *op. cit.*

<sup>(139)</sup> Si aggiunga, infatti, che l'art. 3 *bis*, nono comma, della l. n. 479/1978, di conversione del d.l. n. 351/1978, recante modifiche alla l. n. 285/1977, sull'occupazione giovanile, aveva previsto la promozione da parte delle CRI di intese tra le parti sociali per favorire l'impiego dei giovani in attività formative e lavorative. Sulla pleora di liste, si veda l'intervento di Gino Giugni in G. GIUGNI *ET AL.*, *op. cit.*, p. 532.

<sup>(140)</sup> M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, cit., p. 29. Si veda anche F. LISO, *Collocamento e agenzie private*, cit., p. 597, secondo il quale «le spinte alla legittimazione del ruolo dei privati cominciano a prodursi soprattutto quando si accentua la consapevolezza dei gravi limiti del sistema pubblico di fronte, in particolare, ai problemi delle eccedenze di personale».

<sup>(141)</sup> C. SMURAGLIA, *op. cit.*, *passim*, pp. 216-222.

<sup>(142)</sup> In altre parole, il servizio organico predisposto dalla PA in materia di disciplina della domanda e dell'offerta di lavoro, presupponendo una rilevazione costantemente aggiornata delle forze di lavoro disponibili, se collegato ad un'efficace rete di istituzioni volte ad assicurare la qualificazione professionale, serve indubbiamente di per sé per il dispiegamento dell'iniziativa

In assenza di politiche territoriali che raccordassero la congruità delle scelte imprenditoriali, da un lato, con i piani settoriali di sviluppo e, dall'altro lato, con il fabbisogno di manodopera «servirebbe a poco una legge sui licenziamenti collettivi, isolata del resto, così come qualche sporadico intervento sul collocamento o sulla formazione professionale»<sup>(143)</sup>. Le politiche attive della manodopera, in sostanza, avrebbero dovuto intendersi come il momento finale di un processo articolato che partisse dall'analisi delle risorse settoriali del mercato del lavoro per giungere fino alla programmazione della domanda e dell'offerta di lavoro; programmazione costruita sulla base della formazione professionale e delle esigenze di una corretta e controllata mobilità territoriale.

Tuttavia, veniva posto in risalto come tale “modello ideale” dovesse necessariamente colorarsi di un carattere democratico e non essere frutto di scelte calate dall'alto.

Invero, già alcune Regioni cominciarono ad aprire nei propri statuti alla partecipazione delle organizzazioni sindacali<sup>(144)</sup>, ma il confronto avrebbe dovuto coinvolgere le parti sociali valorizzandone “chiaramente” la peculiare natura privatistica. Infatti, a partire dal c.d. “autunno caldo”, sono stati introdotti strumenti volti a favorire un'analitica conoscenza del concreto fabbisogno di manodopera del tessuto produttivo territoriale sia di natura pattizia<sup>(145)</sup>, sia di fonte eteronoma<sup>(146)</sup>, purtuttavia le conquiste si scontrarono con la riottosità dei datori di lavoro che, avallata dall'inefficace operosità delle rappresentanze sindacali, incisero sull'effettività delle clausole contrattuali.

In assenza di un preventivo controllo sul complesso delle attività aziendali e sul relativo fabbisogno di manodopera, qualsiasi opzione di governo del mercato del lavoro sarebbe restata priva di concretezza applicativa. Il controllo sindacale,

---

economica ai fini della programmazione. Cfr. G. PERA, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit., p. 130.

<sup>(143)</sup> C. SMURAGLIA, *op. cit.*, p. 216.

<sup>(144)</sup> Soprattutto sul piano della collaborazione all'individuazione di programmi di politica regionale, il che «non impedisce [...] di considerare il sindacato come portatore di interessi settoriali, collettivi e di natura privata». Così M. DI RAIMONDO, *Il sindacato negli statuti delle regioni*, in RTDP, 1974, p. 1541.

<sup>(145)</sup> Si veda l'istituzione delle Commissioni paritetiche intersindacali comunali (presiedute dal presidente della sezione comunale di collocamento) e provinciali nel settore agricolo: le prime avevano i compiti, tra gli altri, di accertamento delle qualifiche possedute dai lavoratori e delle chance occupazionali nel territorio in collaborazione con le Commissioni di collocamento; le seconde, invece, svolgevano la funzione di attribuzione della qualifiche secondo il parere delle Commissioni sindacali comunali. Sul punto, B. VENEZIANI, *op. cit.*; A. LANA, *op. cit.* Si vedano, altresì, gli accordi *ex art. 4*, d.l. n. 795/1978, riguardanti la mobilità interaziendale, su cui M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit., pp. 497-498.

<sup>(146)</sup> È il caso dei piani culturali previsti dall'art. 11 del d.l. n. 7/1970, precedentemente citati.

tuttavia, non avrebbe dovuto assumere i tratti della “collaborazione” (come declinata dall’articolo 46 Cost.), comportando così uno spostamento del baricentro delle relazioni industriali dal piano del conflitto ad uno maggiormente partecipativo <sup>(147)</sup>, ma avrebbe dovuto intendersi come vero e proprio controllo esterno delle organizzazioni sindacali sulle attività amministrative relativamente al mercato del lavoro <sup>(148)</sup>.

Quello su cui la dottrina aveva concentrato la propria critica non era la naturale convergenza di interessi pubblicistici con quelli di natura sindacale (si veda, più diffusamente, *infra*). Sotto questo profilo sembrava assodato, infatti, come il sindacato dovesse avocare a sé un ruolo da protagonista nel governo del mercato del lavoro. Oggetto di analisi erano in sostanza le modalità di attuazione di tale funzione, stante le conseguenze che il coinvolgimento diretto in attività di natura pubblicistica produceva sulla capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali e, meglio, sulla capacità di quest’ultime di rappresentare gli interessi “di classe”, ossia di tutti i lavoratori e non solo di una parte di essi. La collaborazione dell’organizzazione sindacale con la rappresentanza datoriale all’interno degli organi amministrativi comportava una sintesi dei rispettivi interessi particolaristici al fine di garantire la migliore rispondenza dell’attività statutaria al perseguimento dell’interesse pubblico.

Inoltre, la coesistenza di diversi regimi a tutela dei lavoratori nel mercato del lavoro, comprovando la frammentazione di quest’ultimo <sup>(149)</sup>, aveva prodotto effetti profondamente divisivi all’interno della stessa classe lavoratrice invece di operare nella direzione opposta.

La diversificazione più evidente, ancorché non l’unica <sup>(150)</sup>, emergeva dal duplice regime di avviamento per i lavoratori disoccupati, avviati al lavoro secondo le graduatorie *ex* articolo 15, legge n. 264/1949, e lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, avviati mediante gli elenchi costituiti sulla base del sistema previsto dalla mobilità interaziendale garantita, *ex* articolo 25, legge n. 675/1977 <sup>(151)</sup>. Basti rammentare che, in applicazione delle

---

<sup>(147)</sup> Si veda l’intervento di Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 605; C. SMURAGLIA, *op. cit.*, pp. 233-238.

<sup>(148)</sup> G. VENETO, *Intervento*, cit., p. 110; M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit., p. 503.

<sup>(149)</sup> Solo nel settore industriale, secondo M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, cit., p. 308, vi erano cinque circuiti generali del collocamento: quello delle richieste numeriche, nominative, del passaggio diretto, della mobilità e quello gestito dal sindacato.

<sup>(150)</sup> Si pensi agli effetti prodotti dalla duplicazione degli elenchi anagrafici “a validità prorogata” e “di rilevamento” precedentemente citati.

<sup>(151)</sup> Si veda l’intervento di Giugni in G. GIUGNI ET AL., *op. cit.*, p. 532.; F. CARINCI, *Il quadro istituzionale dell’intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *PD*, 1979, pp. 97-98; R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA, *Presentazione* di R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), *op. cit.*, pp. XX-XXI.

procedure di mobilità, ad una molteplicità di aziende veniva inibito il ricorso agli strumenti discrezionali di avviamento per assunzione diretta anche su ratifica delle Commissioni sindacali *ex* articolo 33, legge n. 300/1970.

È pur vero che tale doppio canale di avviamento trovava giustificazione non solo sul piano dogmatico nell'interesse collettivo a cui la norma era sovraordinata <sup>(152)</sup> e nel forte "impatto sociale" che i paventati licenziamenti collettivi avrebbero prodotto sul tessuto sociale dei territori, ma anche nella volontà di non disperdere la professionalità che i lavoratori assunti avevano maturato nel corso del tempo a contatto costante con la realtà aziendale <sup>(153)</sup>, trattandosi in ogni caso di lavoratori (donne, anziani, non qualificati) per i quali in alternativa si sarebbero chiuse le porte del lavoro protetto e aperte quelle del lavoro irregolare o del non lavoro. Tuttavia, emergeva in ogni caso la disparità di trattamento verso i soggetti che si affacciavano nel mercato del lavoro. A titolo esemplificativo, la predisposizione di differenti liste tra lavoratori percettori di CIG e in possesso delle qualifiche richieste dall'impresa obbligate, lavoratori percettori di CIG non in possesso delle suddette qualifiche e lavoratori disoccupati produceva un cortocircuito tra queste categorie di soggetti (si veda l'articolo 4 della legge n. 795/1978), dando vita ad una «forma di tutela iperprotettiva dei lavoratori in mobilità» <sup>(154)</sup>. In sostanza, si istituiva una sorta di diritto di precedenza dei lavoratori in mobilità rispetto ai disoccupati <sup>(155)</sup>.

Nonostante tali effetti furono l'esito di scelte errate di politica del diritto, innegabilmente produssero riflessi sulla stessa capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali, nella scomoda posizione di dover ricostruire un interesse collettivo che principiava a mostrare le prime crepe, di cui le organizzazioni sindacali erano pienamente consapevoli <sup>(156)</sup>. I lavoratori venivano spinti a rapportarsi

---

<sup>(152)</sup> Intendendosi con ciò la non necessaria coincidenza tra l'interesse del singolo lavatore, in questo caso disoccupato, con l'interesse dell'organizzazione a tutelare l'occupazione già esistente. In tema si veda M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972, p. 124. Con specifico riguardo alla CIG, si veda M.G. GAROFALO, *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, cit.

<sup>(153)</sup> G. GIUGNI, *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, cit., p. 640.

<sup>(154)</sup> M. RICCI, *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, cit., p. 506; F. LISO, *Intervento*, cit., spec. pp. 79-80.

<sup>(155)</sup> Emblematica è l'assunzione dei lavoratori passati dalla Unidal alla Sidalm, ai sensi dell'art. 1, quarto comma, del d.l. n. 80/1978. Anche in questo caso, i lavoratori furono iscritti nella lista speciale di cui all'art. 25 della l. n. 675/1977, creata appositamente per avallare la (ri)assunzione delle risorse lavorative impiegate precedentemente presso la Unidal a scapito dei lavoratori iscritti alle liste di collocamento ordinario di cui alla l. n. 264/1949. Sul punto, A. PANDOLFO, *op. cit.*

<sup>(156)</sup> Si veda, a riguardo, la relazione della segreteria unitaria Cgil-Cisl-Uil presentata in occasione dell'Assemblea nazionale dei Consigli generali e dei delegati a Roma, 13-14 febbraio 1978, in RS, 1978, n. 8, p. 18 ss., qui p. 22, dove si propone l'istituzione di un'unica struttura organica «unitaria capace di offrire i servizi fondamentali di cui il mercato del lavoro ha bisogno, ma capace anche

isolatamente e non in modo organizzato al mercato del lavoro, a seconda del meccanismo di assunzione ad essi più congeniale e relegando le fasce marginali dei disoccupati nel mercato irregolare.

Il coinvolgimento “diretto” delle organizzazioni sindacali nella gestione del mercato del lavoro aveva inciso negativamente sull’indivisibilità dell’interesse collettivo o quanto meno ne aveva limitato il raggio d’azione, ostacolando l’acquisizione del consenso tra le nuove leve della forza-lavoro <sup>(157)</sup>; capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali già fortemente minata dai cambiamenti strutturali dell’impresa <sup>(158)</sup>, cagione di debole presenza dei sindacati nelle realtà aziendali più piccole <sup>(159)</sup>. A ben ragione, dunque, la dottrina <sup>(160)</sup> aveva paventato il rischio che l’intervento sindacale, finendo col creare un «sovraccarico regolativo», sarebbe risultato, agli occhi dei lavoratori, come il “gestore principale” dei nuovi istituti di sospensione di alcune garanzie individuali costituzionalmente garantite (il diritto al lavoro dei disoccupati) e avrebbe trasformato le organizzazioni sindacali nel bersaglio della contestazione, ledendone la credibilità, qualora la disponibilità a trattare la mobilità, derogando così alle norme imperative di legge (previste dalla disciplina del collocamento), non fosse accompagnata da una reale incidenza sui problemi generali della politica industriale.

In sostanza, si adducevano perplessità sul modello neo-corporativista che aveva contraddistinto la gestione del mercato del lavoro degli anni Settanta, da sostituirsi con un altro in cui le Commissioni paritetiche e/o sindacali avrebbero dovuto collocarsi esternamente rispetto agli organi pubblici, aventi funzioni consultive e di controllo della trasparenza dell’attività pubblicistica di governo dei flussi di manodopera <sup>(161)</sup>, dunque come «partner di un dialogo istituzionale sulla

---

di progettazione e di regolazione attiva del mercato del lavoro, di fornire conoscenze, indicazioni e proposte ai centri di programmazione economica, [...] di collegarsi al sindacato sui posti di lavoro e sul territorio».

<sup>(157)</sup> M. D’ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., p. 166; M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, cit., p. 287.

<sup>(158)</sup> È d’obbligo il richiamo a L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Interventi normativi e strategie sindacali*, Franco Angeli, 1979, spec. p. 207, dove l’A., riprendendo alcuni studi condotti da Pace, sottolinea che «il ricorso al decentramento e, più generalmente, alla espansione del lavoro precario, si configura come ricerca di nuove convenienze economiche e politiche dinanzi alla rigidità dell’offerta nel settore centrale (conflittualità, costo del lavoro diretto e indiretto, vincoli legali)».

<sup>(159)</sup> M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, cit., p. 287.

<sup>(160)</sup> R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, p. 676; M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, cit., pp. 254-257.

<sup>(161)</sup> Si vedano i già citati *Interventi* di Maurizio Ricci e Gaetano Veneto, rispettivamente p. 76 e p. 109.

stessa politica sociale»<sup>(162)</sup>, supportato eventualmente da una legislazione promozionale tendente a svilupparne i poteri di contrattazione<sup>(163)</sup>, a salvaguardia della propria autonomia e libertà, così come declinata dall'articolo 39, primo comma, Cost.

Come nel caso di cui all'articolo 5 della legge n. 164/1975, l'intervento sindacale trovava legittimazione nelle procedure di esame congiunto a garanzia del controllo sindacale sulle prospettive della crisi aziendale e sulla corretta gestione dell'intervento pubblico, stante la prevalenza dell'interesse collettivo sulle posizioni individuali dei singoli lavoratori<sup>(164)</sup>, seppur anche in questo caso non esente da rischi<sup>(165)</sup>, così tale fisionomia avrebbe dovuto assumere la partecipazione sindacale al governo del mercato del lavoro. Tale partecipazione avrebbe consolidato il potere collettivo già legittimato rispetto alla tutela dei livelli occupazionali<sup>(166)</sup>.

In conclusione, pur con tutte i limiti ascritti alle normative citate e le attenuanti prodotte dalla difficoltà di riuscire a ricomporre l'interesse collettivo delle diverse categorie di lavoratori (secondo le contrapposizioni giovane/adulto, qualificato/dequalificato, disoccupato congiunturale/disoccupato strutturale, ecc.), il diritto al lavoro, *ex* articolo 4 Cost., inteso come diritto sociale di accesso a posti di lavoro senza «subire l'interferenza abusiva o discriminatoria di poteri pubblici o privati»<sup>(167)</sup>, si è conformato agli obiettivi pubblici che, in questo caso, assumono la sembianze di obiettivi meramente economici.

Come è stato rilevato<sup>(168)</sup>, «il capitalismo e il diritto del lavoro tradizionale» hanno comportato l'emersione di due grandi categorie di esclusi «dall'opulenza edonistica»: da un lato i disoccupati e i nuovi poveri nei Paesi sviluppati; dall'altro intere popolazioni di società dei Paesi sottosviluppati. Rispetto al nostro specifico ambito di interesse, sembra che, esulando da altre scelte di natura sindacale

---

<sup>(162)</sup> C. SMURAGLIA, *op. cit.*, p. 230.

<sup>(163)</sup> M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, cit., p. 261.

<sup>(164)</sup> M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, cit., *passim*, pp. 37-43.

<sup>(165)</sup> In quanto il sindacato «potrebbe diventare bersaglio sostanziale della contestazione anche giudiziaria dei singoli o dei gruppi di lavoratori fino ad oscurare le responsabilità di chi quelle situazioni di crisi le ha prodotte». Così M.G. GAROFALO, *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, cit., p. 53.

<sup>(166)</sup> *Ivi*, p. 54.

<sup>(167)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, qui p. 86.

<sup>(168)</sup> A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, 1997, n. 75, p. 383.

(<sup>169</sup>), la moltiplicazione dei canali di accesso al lavoro abbia contribuito a consolidare tali differenze, con ovvi riflessi sulla capacità di rappresentanza.

---

(<sup>169</sup>) Tra le cause che hanno contribuito a indebolire il potere sindacale si può annoverare l'accordo Agnelli-Lama 25 gennaio 1975 sulla scala mobile, che sospinto da istanze egalarie, ha alimentato il malcontento tra quei lavoratori ancora non pienamente coinvolti nel mercato del lavoro e nell'organizzazione sociale. Sul punto, L. BORDOGNA, *Le relazioni industriali in Italia dall'accordo Lama-Agnelli alla riforma della scala mobile*, in F. MALGERI, L. PAGGI (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, 2003, p. 189 ss. Sul punto, si veda anche R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci, 2004, p. 179, il quale, rinviando al XI Congresso della Cgil (1991) e al "sindacato di programma" formulato da Bruno Trentin, ricorda come il sindacato già «da tempo ha recitato il *mea culpa* sugli eccessi di una politica dell'egualitarismo a oltranza, la quale portò a soffocare quelle differenze che cominciavano a reclamare visibilità».





## Capitolo 2. Mercato del lavoro, interessi collettivi, ordinamenti

### 1. La relazione tra povertà e mercato del lavoro

Secondo Ichino, l'ostinata perseveranza nella tutela degli *insiders*, lavoratori protetti da un apparato di tutele forti, riconducibili al contratto di lavoro standard a tempo indeterminato, a fronte di una platea di *outsiders*, lavoratori deboli, privi di tutele, con occupazioni precarie e instabili, ha generato una profonda frattura nel mondo del lavoro <sup>(1)</sup>. Allo stesso tempo, i differenti canali di accesso al lavoro hanno consolidato tale dualismo.

Se già quando fu elaborata questa posizione provocò diverse reazioni non propriamente per i presupposti da cui partiva, quanto per le soluzioni prospettate <sup>(2)</sup>, a distanza di circa un ventennio essa sembra sfumare di fronte alla coesistenza di cittadini “poveri per mancanza di lavoro” e “poveri nonostante il lavoro” <sup>(3)</sup>. Sarebbe miope, tuttavia, respingere *in toto* la teoria *insider/outsider*, che contiene l'importante “intuizione”, pur ampiamente dimostrata, secondo cui i molteplici canali di accesso al mercato del lavoro abbiano inciso sulle condizioni di lavoro

---

<sup>(1)</sup> Si veda P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Idee per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, 1996, p. 1, il quale ricorre all'immagine di «uno straniero abbandonato a se stesso in un paese di cui conosce poco o nulla [...] costretto ad accettare le condizioni che gli sono offerte dal primo albergatore che incontra».

<sup>(2)</sup> U. ROMAGNOLI, *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *LD*, 1997, n. 3; lo stesso U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in *RTDPC*, 1997, n. 3, p. 543 ss., ammoniva che la distinzione tra *insider* e *outsider* pecca «per eccesso e insieme per difetto poiché non è attraverso la riduzione delle garanzie che si ottiene una maggior protezione degli *outsider*». Si veda anche M. BARBERA, *L'uguaglianza come scudo e l'uguaglianza come spada*, in P. CHIECO (a cura di), *Eguaglianza e libertà nel diritto del lavoro. Scritti in memoria di Luciano Ventura*, Cacucci, 2004, p. 29 ss., soprattutto dove l'A. evidenzia l'errore in cui si cadrebbe nel «muovere il baricentro dell'attenzione dal rapporto verticale datore di lavoro-lavoratore a quello orizzontale tra lavoratori» (p. 43), nonché P. ALLEVA, R. DE LUCA TAMAJO, P. SESTITO, M. GRANDI, *Il lavoro e il mercato*, in *RIDL*, 1997, n. 3, I.

<sup>(3)</sup> C. SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, 2016, n. 4, I, p. 717 ss.; P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *LD*, 2018, n. 4, p. 659.

di una fetta di lavoratori, sugli assetti delle relazioni industriali (si veda il capitolo 1) e sul potere sindacale.

È da queste considerazioni che occorre partire, stante la stretta interrelazione che intercorre con il fenomeno della povertà lavorativa.

Accanto a una platea di soggetti disoccupati di lungo periodo e di inoccupati ne esiste un'altra di persone povere pur lavorando. La disoccupazione è il prodotto di un mutato assetto del mercato del lavoro, caratterizzato dalla proliferazione di moduli lavorativi alternativi al contratto di lavoro c.d. standard <sup>(4)</sup>.

Il fenomeno della disoccupazione ne risulta trasfigurato: da manifestazione patologica dei rapporti economico-produttivi, gravante sui soggetti esclusi dal mercato regolare, è divenuto una componente strutturale e fisiologica del nuovo mercato del lavoro, in conseguenza della quale diventa sempre più sfumata la distinzione tra la povertà causata dall'inattività lavorativa e la povertà nonostante l'attività lavorativa.

Meritevole di protezione non è solo lo stato di disoccupazione nella sua accezione tradizionale, ma anche l'inoccupazione e la sottoccupazione involontaria (o disoccupazione di breve o brevissima durata), derivanti da un «contesto occupazionale sempre più digitalizzato e ad incerta ripresa» <sup>(5)</sup>.

Dunque le condizioni di povertà “traggono linfa” dall'instabilità. D'altronde ciò emerge dalle analisi condotte dall'Unione europea, che evidenziano come il rischio di *in-work poverty* riguardi soprattutto tre gruppi di lavoratori: i *part-time workers* (involontari), gli occupati in *temporary jobs* e i lavoratori autonomi privi di dipendenti <sup>(6)</sup>. Ciò non implica l'immediata esclusione dei c.d. *insiders* <sup>(7)</sup>, ma che la stabilità lavorativa quantomeno riduca il rischio di povertà.

La povertà lavorativa prospera soprattutto tra specifici gruppi di lavoratori coinvolti nel mercato del lavoro secondario <sup>(8)</sup>, che ricordano proprio quei “poveri

---

<sup>(4)</sup> Per alcuni dati recenti, che confermano la forte presenza dei contratti di lavoro non standard, cfr. INAPP, *Rapporto 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, 2023, pp. 37-40.

<sup>(5)</sup> P. BOZZAO, *op. cit.*, p. 664.

<sup>(6)</sup> EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, 2017, p. 26.

<sup>(7)</sup> S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLASS. Taranto, 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna, 2022, p. 272.

<sup>(8)</sup> Come, ad esempio, i lavoratori su piattaforma (M.T. CARINCI, *I lavoratori delle piattaforme quali “working poors”*, in *Labor*, 2021, n. 6) o che operano per l'economia dei “lavoretti” (V. FERRANTE, *Il cumulo dei “lavoretti”: quale tutela per le attività discontinue o saltuarie*, in *LD*, 2018, n. 4, p. 613 ss.), soprattutto se migranti (L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *LD*, 2021, n. 1).

occasionalità” di altri tempi, ossia lavoratori con redditi medio-bassi con notevole instabilità reddituale e occupazionale <sup>(9)</sup>.

Passandone in rassegna le cause, il nucleo familiare, e le sue condizioni occupazionali e reddituali complessive, si rivela come lo spazio privilegiato dove porre l'attenzione allorché si vogliono identificare le determinanti strutturali del lavoro povero <sup>(10)</sup>, a cui si affiancano fattori soggettivi che sono motivo di vulnerabilità e di esclusione sociale <sup>(11)</sup>.

Un altro fattore determinante risiede nello scarso livello di istruzione, che insiste soprattutto su una parte dei soggetti precedentemente citati (in particolare migranti e disabili), aumentandone il rischio di vulnerabilità e, dunque, di povertà lavorativa <sup>(12)</sup>.

In sostanza, il fenomeno delle povertà lavorativa è lungi dal risolversi con politiche isolate, obbligando il legislatore ad avere un approccio olistico e che tenga conto delle diverse situazioni specifiche in cui si trova ogni singola persona lavoratrice.

Secondo la Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, il fenomeno deve essere combattuto mediante una serie di azioni mirate a rafforzare le politiche predistributive come l'introduzione di un salario minimo), politiche redistributive (l'introduzione di *in-work benefits*) e azioni di natura trasversale (incentivare il rispetto delle norme da parte dei datori di lavoro e la consapevolezza nei lavoratori) <sup>(13)</sup>.

A monte di tali proposte, il Gruppo di lavoro non lesina considerazioni sulla necessità, da un lato, di promuovere le politiche industriali (e occupazionali) e, dall'altro, di rafforzare il sistema delle politiche attive. D'altronde, come è stato

---

<sup>(9)</sup> R.J. BROMLEY, C. GERRY, *Who Are the Casual Poor?*, in R.J. BROMLEY, C. GERRY (a cura di), *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, John Wiley, 1979, p. 229 ss. Si veda anche U. ROMAGNOLI, *Alle origini del diritto del lavoro: l'età preindustriale*, in RIDL, 1985, n. 4, I, p. 516, che ricorre all'espressione «povertà laboriosa».

<sup>(10)</sup> Tale assunto è desumibile dagli studi che confermano la presenza di diversi fattori incidenti sulla povertà lavorativa – come carico familiare, numerosità del nucleo familiare, bassa retribuzione, misure di conciliazione vita-lavoro, attaccamento al lavoro o intensità di lavoro (*labor force attachment*) – il cui peso varia a seconda della tipologia contrattuale e del Paese di residenza. Cfr. E. CRETTAZ, G. BONOLI, *Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective*, REC-WP, 2010, n. 12, p. 6.

<sup>(11)</sup> Molti studi, infatti, rilevano che il rischio di povertà è più alto per gli immigrati, i disabili, i giovani e le donne, ancorché per queste ultime la povertà lavorativa si riduca poiché tendenzialmente appartenenti ad un nucleo familiare e, dunque, intese come «secondo percettore di reddito». Sul punto, cfr. M. TUFO, *I working poor in Italia*, in RDSS, 2020, n. 1, p. 185 ss.; [Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), 2021, p. 11.

<sup>(12)</sup> M. TUFO, *op. cit.*

<sup>(13)</sup> Si veda la [Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), cit.

sottolineato <sup>(14)</sup>, la povertà educativa e formativa è condizione sufficiente – pur se non strettamente necessaria, stante gli altri fattori che incidono sul fenomeno – per approdare a condizioni di povertà lavorativa, colpendo anche le persone disoccupate, riducendone la propria occupabilità e segnandone tutto il percorso di vita (si parla di *scarring effects*, ovvero di cicatrici biografiche) <sup>(15)</sup>.

Le proposte presentate nella Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia alludono alla necessità di implementare le politiche del lavoro partendo da un'analisi della «funzione capacitante del diritto del lavoro» <sup>(16)</sup>, ossia di affiancare a tutele inderogabili «misure promozionali che arricchiscano le risorse personali e permettano a tutti di sviluppare appieno la propria personalità».

In sostanza, nella misura in cui la disoccupazione e la precarietà lavorativa producono effetti sull'esistenza dell'individuo, e in virtù dello stretto intreccio che intercorre oggi tra politiche formative, disoccupazione/sottoccupazione e povertà, diventa necessario agire in maniera preventiva seguendolo durante il percorso lavorativo che assorbe una buona parte della propria esistenza <sup>(17)</sup>. In altre parole, recependo uno stimolo dalla dottrina <sup>(18)</sup>, garantire una “adeguatezza sistemica” dei mezzi adeguati di vita, da intendersi come il corretto equilibrio tra risorse economiche e servizi al lavoratore, esaltando così il legame tra gli articoli 4, 36 e 38 Cost.

---

<sup>(14)</sup> P. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, 2019, n. 1, spec. p. 121.

<sup>(15)</sup> C. SARACENO, *op. cit.*, p. 724.

<sup>(16)</sup> Si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, 2020, p. 11. Sul punto, si veda anche M. MAGNANI, *Sul Manifesto “Per un diritto del lavoro sostenibile”*, in *LDE*, 2020, n. 3.

<sup>(17)</sup> In questo senso si vedano già le parole di Giugni, allorquando, riferendosi alla mobilità, sosteneva: «mi sembra allora che l'idea che il rapporto di lavoro non sia un rapporto di lavoro che si interrompa a seconda delle esigenze della produzione a rischio del lavoratore, ma non sia neanche un rapporto che deve pesare per tutta la vita del lavoratore su una singola azienda, si possono risolvere quando riusciamo ad immaginare una forma di rapporto che si articola, appunto, attraverso una struttura di questo tipo e consente una larga mobilità di lavoratori da un'azienda all'altra e anche da un'accorta e ponderata utilizzazione per esempio del contratto di lavoro a termine». Così Gino Giugni in G. GIUGNI ET AL., *La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *RGL*, 1978, n. 4, I, p. 533.

<sup>(18)</sup> E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VDTL*, 2022, n. straordinario, tema *Le leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, p. 277 ss., spec. 280; meno recentemente, M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007, n. 116; E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, Jovene, 1970, pp. 267-270; M. PERSIANI, *La sicurezza sociale nel programma quinquennale di sviluppo economico*, in *I Problemi della Sicurezza Sociale*, 1966.

## 2. La regolazione giuridica del mercato del lavoro

Quanto pocanzi sostenuto corrobora la tesi sviluppata nel presente studio. A riguardo, appare tuttavia opportuno addentrarsi maggiormente sulle motivazioni che impongono di “normare” il mercato del lavoro <sup>(19)</sup>.

Come è stato autorevolmente rilevato <sup>(20)</sup>, il mercato del lavoro, nella sua primigenia accezione, adempie a due funzioni fondamentali: in primo luogo, nell’intermediazione tra domanda e offerta di lavoro avviene la determinazione del contenuto del contratto esternamente alle aziende, ascrivendo a questa funzione i temi del costo del lavoro, della struttura della contrattazione collettiva e del coordinamento dei suoi livelli. Successivamente vengono determinate le condizioni d’uso del contratto all’interno del complesso aziendale, dunque le modalità di adesione del lavoro all’organizzazione dell’impresa.

Secondo questa impostazione, nel mercato (del lavoro), quale luogo di concentrazione delle contrattazioni <sup>(21)</sup>, non solo idealtipico, ma anche nella sua materializzazione fisica, e oggi digitale, del “mercato di piazza” <sup>(22)</sup>, la forza-lavoro si offre al miglior offerente. Si tratta di un lavoro che, a differenza del capitale, è cumulabile solo quando viene prestato <sup>(23)</sup>, dunque produce effetti sociali ed economici per il lavoratore quando viene incanalato entro un sistema di produzione. Il lavoro produce valore (sociale ed economico) se funzionalizzato all’attività produttiva, dalla cui interazione consegue il principio della sinallagmaticità del rapporto contrattuale. È questo suo carattere etereo e solo potenziale che soggiace all’asimmetria contrattuale tra capitale e lavoro e che si riflette già nel mercato. È la situazione di dipendenza extracontrattuale definita dalla subordinazione socio-economica, che è propria dell’offerta di lavoro (non ancora fornito)

---

<sup>(19)</sup> Su tale auspicio, si veda anche D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 336.

<sup>(20)</sup> L. MENGONI, *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè, 1980.

<sup>(21)</sup> E. GHERA, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>(22)</sup> Si veda lo studio condotto agli inizi del Novecento dalla GIUNTA PARLAMENTARE, *Inchiesta parlamentare sulla condizione dei contadini delle province meridionali e nella Sicilia. Volume III. Puglie*, Tipografia Nazionale di G. Bertero e C., 1909-1911, spec. p. 312, dove viene descritto concretamente, per quanto attiene al “luogo fisico”, il c.d. “mercato di piazza” e la contrattazione dei salari dei lavoratori agricoli “a giornata”. Non molto differente appare il mercato del lavoro digitale, su cui M. FORLIVESI, [\*Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione\*](#), in *LLJ*, 2018, n. 1.

<sup>(23)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti tra sindacato e Stato*, in *RDL*, 1956, I.

rispetto alla domanda che assurge a carattere qualificante dell'asimmetria contrattuale <sup>(24)</sup>, a cui consegue la sottoposizione del lavoratore ad un potere normativo giuridicizzato e concesso all'imprenditore che detiene il capitale <sup>(25)</sup>. È nel mercato, dunque, che vengono tessute le relazioni tra i soggetti, che diventano foriere di debolezza contrattuale *in primis* per i contraenti impossibilitati ad "accumulare" il lavoro non prestato.

La debolezza contrattuale del lavoratore nel mercato del lavoro emerge se osservata da due prospettive distinte ma che si compensano vicendevolmente, poiché rappresentano i due assi portanti – e consequenziali – delle relazioni industriali <sup>(26)</sup>.

Il primo asse sottolinea l'impossibilità di accettare la tesi – di ascendenza giusnaturalistica – per cui il mercato del lavoro sia una struttura che preesiste di per sé, connaturata all'essenza stessa del lavoro, ma al contrario accogliere quella per cui il mercato del lavoro sia un costrutto prima sociale, derivante dalle dinamiche di scambio riscontrabili nella fenomenologia stessa del lavoro, che trova – o dovrebbe trovare – riscontro sul piano nel diritto positivo <sup>(27)</sup>. Da ciò consegue che il mercato non è perfettamente concorrenziale ed equilibrato proprio perché originariamente privo di regole, in cui la parte che detiene il capitale è quella contrattualmente forte, che determina non solo la distribuzione – il "potere di scelta" dell'imprenditore <sup>(28)</sup> – ma anche il prezzo e le condizioni d'uso della forza-lavoro (dunque la qualità dell'occupazione, da intendersi riferita a retribuzioni, contratti, stabilità lavorativa, complessità del lavoro, possibilità di sviluppo e carriera, livelli di autonomia, ecc.). Tale prerogativa di quantificare, distribuire e qualificare, a seconda delle esigenze aziendali, la domanda di lavoro, acuisce le

---

<sup>(24)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, 1979, p. 559.

<sup>(25)</sup> M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985, p. 154.

<sup>(26)</sup> B.E. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2006, n. 4.

<sup>(27)</sup> Come afferma la dottrina, infatti, «la regolazione del mercato del lavoro altro non è, allora, che una possibilità storica [...] di composizione giuridica di un conflitto sociale aperto tra lavoratori e imprese che, nelle società democratiche e pluraliste, vede coinvolto anche lo Stato in termini di arbitro o pacificatore. [...] Accostare, nei limiti di un ragionamento giuridico, la persona e il lavoro non può pertanto significare opporre le tutele o le regole al mercato, perché l'economia di mercato è una costruzione sociale, non un ordine trovato nella originaria natura degli uomini: la sua configurazione e il suo assetto dipendono [...] da precise scelte politiche». Così M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè, 2020, p. 117 e bibliografia ivi richiamata. Si veda anche B.E. KAUFMAN, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 559.

debolezze di un sistema incapace di correggere quell'asimmetria iniziale, riducendo le possibilità che la persona lavoratrice – ad eccezione dei casi in cui la sua elevata qualificazione professionale favorisca un maggior potere contrattuale, anche in assenza di un capitale produttivo – si assicuri un lavoro di qualità e cedendo così il passo ad un “ordine spontaneo” del mercato che si autogoverna e autocostruisce <sup>(29)</sup>.

A riguardo, un recente studio dell'Inapp <sup>(30)</sup> certifica un tasso non marginale di insoddisfazione dei lavoratori rispetto alla qualità del proprio lavoro, soprattutto per alcune categorie di soggetti (giovani e donne) e/o assunti con contratti di lavoro non standard e/o con livelli medio-bassi di qualifica professionale. Il medesimo studio sottolinea che tale insoddisfazione è sfociata recentemente in un incremento delle dimissioni, mentre in altri casi si è manifestata solo come una aspirazione del lavoratore a recedere dal contratto di lavoro (pur senza farlo). Soprattutto in quest'ultimo caso, la difficoltà di reperire un lavoro a condizioni più favorevoli incide sulla traduzione della potenza (volontà di dimettersi) in atto (dimissioni). Dunque, il fattore disoccupazione (*rectius*, il rischio di disoccupazione) funge da deterrente alla ricerca di un nuovo lavoro e, in particolare, di un lavoro che preveda condizioni più favorevoli. Ancora oggi può valere l'assunto per cui la disoccupazione è un grave fattore di sperequazione tra i lavoratori <sup>(31)</sup>. Ciò vale ad evidenziare che il mercato, in quanto «costruzione sociale» <sup>(32)</sup>, quindi artificiale, necessita di una costante manutenzione operabile solo attraverso tecniche di eteroregolazione assistite da penetranti controlli e proporzionati meccanismi sanzionatori, al fine di evitare che proprio l'assenza di regole comporti «costi di transazione» <sup>(33)</sup> – da lavoro a lavoro, o da inattività lavorativa a lavoro – elevati e che si traducono in condizioni contrattuali difformi da quanto stabilito dall'autonomia collettiva o in via eteronoma.

---

<sup>(29)</sup> R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in RIDL, 2009, n. 3, I, p. 277 ss. Si veda anche A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1, p. 11, secondo la quale è compito delle istituzioni «governare il mercato del lavoro», introducendo vincoli e controlli efficaci alle dinamiche spontanee di domanda e offerta.

<sup>(30)</sup> INAPP, *op. cit.*, spec. pp. 33-62.

<sup>(31)</sup> C. MORTATI, *Iniziativa privata ed imponibile di mano d'opera*, in RGL, 1958, II; F. MANCINI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, in PD, 1973, n. 6, p. 699. Si veda, sul punto, anche la relazione di Di Vittorio alla XI Commissione del disegno di legge *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*, nella seduta del 3 dicembre 1948, p. 6, poi approvato come l. n. 264/1949.

<sup>(32)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 117.

<sup>(33)</sup> P. ICHINO, *op. cit.*, p. 15. Più di recente, S. BROECKE, *Artificial intelligence and labour market matching*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2023, n. 284, p. 9, secondo il quale «l'abbinamento nel mercato del lavoro è costoso, richiede tempo e soffre di informazioni imperfette, nonché di pregiudizi e discriminazioni. Migliorare l'efficienza e la qualità di questo processo è quindi una priorità politica fondamentale» (traduzione dell'A.).

Il secondo asse attiene al “bene” immesso nel mercato del lavoro. Storicamente il lavoro ha assunto un valore prettamente mercantile (34). Solo successivamente ha acquisito una sfumatura diversa, eloquentemente espressa dalla ben nota formula «il lavoro non è una merce» (35), proprio perché viene implicata la persona del lavoratore. Secondo questa interpretazione diventa fondamentale che si istituisca un “mercato giuridico dalla coloritura sociale” (36), laddove l’accezione di socialità può essere intesa in due modi: in primo luogo, si allude ai comportamenti sociali e al carattere di interdipendenza delle relazioni che in esso si istaurano (37), le quali, come già affermato, mostrano non solo una asimmetria informativa (38), ma un *vulnus* ben più consistente che risiede negli squilibri, a seconda dei settori economici, tra domanda e offerta di lavoro e nell’accesso alle opportunità di lavoro (39), quest’ultime da intendersi anche come l’assenza di percorsi formativi che agevolino l’acquisizione di un posto di lavoro (40); in secondo luogo, si intende la capacità del sotto-sistema giuridico di inserirsi nel macro-sistema sociale del mercato di lavoro, dunque fatto da uomini, dotando tale complessità esterna di un senso normativo razionalizzatore. Tali assi prioritari implicano una necessaria rivitalizzazione del principio costituzionale ad essi sotteso, il diritto al lavoro (articolo 4) (41), che, come stato autorevolmente già evidenziato, solo periodicamente si pone all’attenzione del legislatore.

---

(34) Si veda la relazione di Zanardelli al progetto del 1887 del Codice penale, dove si legge che il lavoro è «una merce della quale, come di ogni altra, è lecito disporre a piacimento, quando si faccio uso del diritto proprio senza ledere il diritto altrui» (in G. CRIVELLARI, *Il Codice penale per il Regno d'Italia. Volume Quinto*, Unione Tipografico-Editrice, 1896, p. 698).

(35) Sul punto si rinvia alla ben nota Dichiarazione di Filadelfia del 1944. Cfr. M. GRANDI, “*Il lavoro non è una merce*”: una formula da rimeditare, in LD, 1997, n. 4; A. VALLEBONA, *Etica ed ordinamento del lavoro*, in DL, 2000, n. 6, I; T. TREU, *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, in DRI, 2001, n. 1.

(36) Osserva M. GRANDI, *op. cit.*, p. 577, che «nel modo di pensare europeo la rivalutazione del mercato nel campo delle attività di lavoro [...] deve conciliarsi con un assetto di regole legali e collettive, destinate ad operare come rete di protezione e di sicurezza contro il ritorno a logiche mercantile socialmente incontrollate».

(37) Come sostiene R.M. SOLOW, *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino, 1994, il mercato del lavoro, coinvolgendo gli uomini e non merci, necessita di regole diverse dal “mercato del pesce”.

(38) P. ICHINO, *op. cit.*, p. 28.

(39) T. TREU, *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in DRI, 2002, n. 3, p. 399.

(40) L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam, 2023, p. 33, che individua nella carenza dei servizi di formazione e di incontro tra domanda e offerta di lavoro il maggiore *vulnus* al governo del mercato del lavoro.

(41) L’art. 4 si qualifica come il principio in cui, in virtù dell’importanza conferita al lavoro nell’art. 1 Cost., è definito l’intento di garantire l’occupazione. Si tratta di un diritto sociale e di libertà, il cui esercizio, secondo dottrina (C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*,



I limiti di un mercato squilibrato e non regolamentato frustano fortemente, assieme all'assenza di politiche economiche e sociali adeguate, l'attuazione del diritto garantito dall'articolo 4 Cost., quale architrave che sorregge l'intera impalcatura costituzionale sia in relazione ai principi di democraticità e uguaglianza (e in particolare gli articoli 1 e 3), sia in relazione ai principi economici (articolo 35 ss.).

In assenza di concrete occasioni di lavoro, volte a ridurre il fenomeno della disoccupazione e della sottoccupazione, e di un efficace governo del mercato del lavoro, quale complesso di politiche formative e di avviamento al lavoro, risulta meno incisiva la rilevanza costituzionale dei principi fondamentali volti alla tutela del lavoro in tutte le sue forme (articolo 35 Cost.), alla garanzia di livelli retributivi proporzionati e sufficienti (articolo 36 Cost.) o alla tutela di particolari categorie di lavoratori (donne e minori, *ex* articolo 37 Cost., o migranti)<sup>(42)</sup>, proprio perché inapplicabili ad una prestazione lavorativa che non viene erogata, ma resta solo potenziale.

---

in COMMISSIONE D'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Atti della Commissione*, Camera dei Deputati, 1953, pp. 83-84), partecipa dei caratteri dell'indisponibilità e dell'irrinunciabilità. L'indisponibilità di tale diritto lo rende soggetto a due peculiarità: una di carattere positivo che si sostanzia non propriamente nella pretesa ad ottenere un lavoro, ma più correttamente che siano prodotte occasioni di lavoro; un'altra, di carattere negativo, tesa ad impedire qualsiasi azione esterna che, di fatto, limiti l'esplicazione di tale diritto. Di tali contenuti si fa carico lo Stato, giuridicamente vincolato affinché si promuovano queste condizioni. La dottrina si è a lungo cimentata nell'analisi del suddetto principio costituzionale, rimarcandone la rilevanza giuridica, ancorché risulti inevitabilmente "condizionato" dalle scelte di natura politica ed economica, ossia dalle scelte di politica del diritto attuate dal legislatore. Sul punto, *ex multis*, M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in RGL, 1999, n. 3, suppl., spec. p. 18, dove rileva che il diritto al lavoro non richiederebbe una risposta necessariamente diretta al singolo, ma una politica di sviluppo economico, sul lato della domanda, e un'attività diretta a somministrare sussidi e mezzi e conoscenze capaci di aumentare le chance di reinserimento, sul lato dell'offerta. Tuttavia, ancora, l'A. ritiene che l'assenza di una risposta da parte dei pubblici poteri si configura come un vero e proprio inadempimento; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, p. 69; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2006, n. 46, spec. p. 7. Di diritto al lavoro come «un diritto a prestazioni pubbliche», non strettamente economiche, parla L. MENGONI, *I diritti sociali*, in ADL, 1998, n. 1, I, p. 6.

(42) Sul punto, si veda già l'intervento di Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *Crisi economica, mobilità dei lavoratori e garanzia dell'occupazione: prospettive per un intervento legislativo e contrattuale*, in RGL, 1976, n. 4-5, I, p. 601, quando, rispetto alla mobilità interaziendale, sostiene che «di fronte ai problemi posti dalla crisi economica e dalla tematica dell'occupazione nessun intervento garantistico si sostiene se non appoggiato da un operante sistema di controlli sociali e pubblici sul complesso degli elementi strutturali (economico-produttivi) e del mercato del lavoro che incidono sulla condizione operaia».

Dunque, se il diritto al lavoro non riguarda solo l'averne, ma anche l'essere<sup>(43)</sup>, cioè il lavoratore “è” formalmente tale quando eroga la prestazione, così come il lavoro non “è cumulabile”, ossia non acquisisce valore se non viene prestato, il lavoro non fornito non “è allo stesso tempo tutelabile”. Inoltre, come già rilevato, in assenza di politiche sociali mirate (tra cui quelle formative, ma anche di controllo), anche il “lavoro erogato” rischia fortemente di essere condizionato dalle logiche concorrenziali del mercato, certificando così la fine della netta distinzione tra lavoratore occupato (e tutelato) e il soggetto privo di occupazione (e privo di tutele); categorie che sfumano, condizionandosi vicendevolmente, appunto, nei “poveri di lavoro” e nei “poveri da lavoro”.

La garanzia costituzionalmente protetta dell'accesso al lavoro, infatti, produce di converso dei doveri in capo ai pubblici poteri e alla collettività di creare le condizioni per garantire ai cittadini lo svolgimento di un'attività lavorativa e il suo regolare governo, assicurandone l'equilibrio<sup>(44)</sup>.

### 3. “Sindacato di fatto”, interessi e pubbliche funzioni

Il richiamo alla collettività non può che coinvolgere le organizzazioni sindacali, la cui funzione nel mercato del lavoro non può prescindere da un'analisi sugli interessi in gioco, proprio al fine di valutarne la meritevolezza.

Sotto questo profilo, occorre preliminarmente tenere in considerazione gli indubbi strascichi prodotti dalla mancata attuazione dell'articolo 39, secondo-quarto comma, Cost., ancora oggi oggetto di dibattito dottrinale<sup>(45)</sup>. La questione si riflette non solo sull'interpretazione del contratto collettivo<sup>(46)</sup>, che ne diventa una naturale conseguenza, ma sulla stessa funzione del sindacato<sup>(47)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> Scrive U. ROMAGNOLI, *Dal Lavoro ai lavori*, in *LD*, 1997, n. 1, p. 3: «chi non lavora non ha, ma soprattutto non è».

<sup>(44)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 81.

<sup>(45)</sup> Per una prima ricostruzione degli sviluppi dottrinali sulla natura giuridica delle organizzazioni sindacali, U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, 1986, spec. § I. Per una recente ricostruzione, in chiave privatistica, dell'organizzazione sindacale, E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021, e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>(46)</sup> Su cui si veda, rispetto alla questione della inderogabilità, M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, Cedam, 1972.

<sup>(47)</sup> Sul punto, si veda già G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, p. 19, dove l'A., nel definire gli obiettivi che si propone la sua analisi, evidenzia «l'assenza [nel suo studio] di riferimenti a quella specifica qualificazione che all'autonomia collettiva attribuisce l'art. 39 della Cost.; norma, quest'ultima, che, nella protratta carenza legislativa, è inetta a definire gli effetti inerenti all'esercizio dei poteri connessi all'autonomia sindacale».

Secondo la dominante letteratura giuslavoristica il sistema prospettato dal modello costituzionale è stato sopravanzato dal c.d. “sindacato di fatto” <sup>(48)</sup>, che agisce sulla base di poteri delegati – o comunque non propri – che esulano dalla rappresentanza di interessi classici, tanto da auspicare una norma che ne regoli la partecipazione, avendo riguardo sia alla rappresentatività, sia alla democraticità interna <sup>(49)</sup>.

L’auspicio di una soluzione legislativa che disciplini l’intervento sindacale, in particolare, in materia di pubbliche funzioni, risente delle diverse interpretazioni date al fenomeno sindacale, la cui indefinitezza «a metà tra uomo e centauro» acquisisce rilievo non solo da un punto di vista teorico, ma soprattutto pratico e delle relazioni industriali, proprio perché «quando si ammala, non si sa se chiamare il medico o il veterinario» <sup>(50)</sup>.

A seconda che il sindacato venga qualificato quale associazione che agisce sulla base del mandato con rappresentanza <sup>(51)</sup>, proiezione dell’autonomia privata dei singoli lavoratori, oppure, per ridursi alle tesi più distanti, agisca in quanto potere sociale organizzato che si qualifica dal punto di vista giuridico come un ordinamento autonomo alternativo a quello statale <sup>(52)</sup>, tale qualificazione ha riflessi anche sugli interessi da rappresentare.

La galassia pluriordinamentale descritta da Giugni, non più monopolizzata dal solo diritto privato, nonostante le sue numerose interpretazioni e letture <sup>(53)</sup>,

---

<sup>(48)</sup> M. DELL’OLIO, voce *Sindacato*, in *Enc. Dir.*, 1990, vol. XLII, p. 668 ss., qui p. 683. Si veda già G. FERRARO, *Tendenze neocorporative e magistratura del lavoro*, in *PD*, 1984, p. 293 ss., ancorché non ricorra espressamente a questa espressione; U. CARABELLI, *op. cit.*, p. 8, che aveva ritenuto l’interpretazione di Giugni «tanto sorprendente, quanto affascinante»; M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39, oggi*, in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D’Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, p. 107 ss.; P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, p. 111.

<sup>(49)</sup> B. CARUSO, “Costituzionalizzare” il sindacato. I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista, in *LD*, 2014, n. 4. Favorevole all’intervento eteronomo anche M. MARAZZA, *Dalla “autoregolamentazione” alla “legge sindacale”? La questione dell’ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2014, n. 209.

<sup>(50)</sup> U. ROMAGNOLI, *L’inutile necessità d’una disputa*, in *DLRI*, 1996, n. 69, p. 2.

<sup>(51)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Inderogabilità dei contratti collettivi di diritto comune*, in *DG*, 1950, p. 299 ss., ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I, p. 217 ss.; E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 118, dove sostiene che «il potere negoziale delle associazioni trae il suo fondamento nell’adesione, che comporta la partecipazione al gruppo organizzato e l’attribuzione della rappresentanza, sebbene per i lavoratori non si possa fare riferimento al mandato nella sua accezione originaria, se non in ipotesi limite».

<sup>(52)</sup> Quale è appunto l’interpretazione del fenomeno sindacale di G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, cit.

<sup>(53)</sup> Che emergono soprattutto rispetto alla contrattazione collettiva. Sul punto, R. ROMEI, *L’autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *DLRI*, 2011, n. 130. Con

produce effetti non solo sull'efficacia del contratto collettivo <sup>(54)</sup>. La selezione dei soggetti da rappresentare, infatti, ha influenzato la capacità organizzativa dei sindacati e la sua capacità di agire. Tale capacità di azione ha avuto particolare incidenza sul terreno delle relazioni industriali e sul rapporto con i pubblici poteri <sup>(55)</sup>.

Secondo l'originaria interpretazione di autorevole dottrina <sup>(56)</sup>, il sindacato ha finito per assumere di fatto l'esercizio di funzioni di natura pubblicistica pur mantenendo la propria struttura privatistica, mutando profondamente il quadro della tutela degli interessi professionali <sup>(57)</sup>.

Si tratta di un'azione densa di implicazioni quando l'organizzazione sindacale viene legittimata all'esercizio di pubblici poteri al fine di tutelare interessi collettivi che ne trasfigurano la dimensione primitiva, esercitando funzioni estranee alla componente meramente associativa, ma in quanto riflesso di un potere economico e normativo extrastatale organizzato che si combina in particolari rapporti con lo Stato <sup>(58)</sup>; funzioni che, dunque, ne valorizzano "l'anima pubblicistica" <sup>(59)</sup>.

In sostanza, il problema si esprime nell'annosa tensione che si genera tra la dimensione privatistica, nella sua primigenia accezione, che conduce ogni organizzazione professionale a tutelare solo gli interessi degli aderenti, e quella pubblicistica, che richiede ad esse di curare interessi dell'intera collettività <sup>(60)</sup>.

---

specifica attenzione al contratto collettivo, si veda anche L. GAETA, «*La terza dimensione del diritto: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*», in *DLRI*, 2016, n. 152.

<sup>(54)</sup> Per un'ampia disamina A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, 1997, n. 75.

<sup>(55)</sup> Si veda la nota tripartizione operata da Carabelli citata *supra*, cap. 1, § 6, nota 131. Si veda anche M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in *RIDL*, 1987, n. 2, I, ora in G. GHEZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 139 ss., qui pp. 142-145, che, con riferimento al rapporto tra pubblici poteri e sindacato nel mercato del lavoro, parla di «tendenza all'istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva».

<sup>(56)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Sindacato e funzione pubblica*, in *RDL*, 1974, n. 1, I, p. 6 ss., che cita la frase «i sindacati negoziano le leggi», pronunciata da un sindacalista dell'epoca, per esprimere emblematicamente l'essenza dell'espressione «sindacato di fatto».

<sup>(57)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti tra sindacato e Stato*, cit., che intendeva l'interesse collettivo, costituito sulla base delle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., come interesse della categoria professionale.

<sup>(58)</sup> G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, cit. p. 18.

<sup>(59)</sup> B.G. MATTARELLA, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2009, p. 173 ss., dove esordisce ricordando l'anima pubblicistica dei sindacati, come l'«attività che essi svolgono nell'interesse o per conto della collettività».

<sup>(60)</sup> A tal riguardo, un noto A. sosteneva: «Sembra impossibile sradicare il fenomeno [...] del coinvolgimento delle organizzazioni di interessi private e dei governi nei processi decisionali politici e nella gestione di questioni di carattere essenzialmente pubblico»; concludendo, «ma al

La questione ruota sulle capacità concrete dei sindacati, rappresentativi di interessi collettivi, di estendere il raggio d'azione della rappresentanza oltre i lavoratori iscritti <sup>(61)</sup>, in modo da operare una convergenza, ma non una sovrapposizione, con gli interessi generali <sup>(62)</sup>, da cui scaturisce un preliminare interrogativo: se il sindacato, considerato nella sua dimensione confederale, agisse a tutela dei soli iscritti, ridurrebbe la sua azione alla mera soddisfazione di interessi individuali, che equivale alla somma degli interessi di ogni singolo lavoratore, subordinando ad essi l'interesse collettivo, inteso come interesse sociale <sup>(63)</sup>?

L'azione sindacale, che trae linfa dall'interesse perseguito, sarebbe così funzionalizzata al solo interesse economico dei suoi iscritti. Allo stesso tempo, un interesse sindacale così selezionato "correrebbe il rischio" di essere paragonabile al mero interesse economico dell'imprenditore (nel caso di specie al profitto), trattandosi di due meri interessi individuali (ed economici) confliggenti.

In sostanza, la concezione associativa non considera il ruolo che dovrebbe essere svolto dal sindacato quale organizzazione portatrice di interessi più ampi, che eccedono rispetto agli interessi del gruppo di riferimento degli associati ed investono altri gruppi «fino ad intrecciarsi con la realizzazione dell'interesse generale alla promozione dell'occupazione» <sup>(64)</sup>. Proprio l'interesse all'occupazione non può ritenersi di natura (solo) individuale, né tantomeno è appannaggio delle rappresentanze associative dei datori di lavoro, che al contrario potrebbero avere una maggior propensione all'assestamento della disoccupazione c.d. congiunturale al fine di attuare una propria "strategia di equilibrio" per contenere il costo del lavoro <sup>(65)</sup>.

---

tempo stesso pare ugualmente impossibile farlo operare con successo». Così C. CROUCH, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in DLRI, 1998, n. 77.

<sup>(61)</sup> Sul punto, sottolinea Giugni: «che l'interesse collettivo non si identifichi con la "categoria professionale", è dimostrato dall'esistenza di "unità contrattuali" di azienda ed a carattere interaziendali. [...] L'interesse collettivo è una creazione della volontà normativa dei soggetti contrattuali». Così G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, p. 103, nota 8.

<sup>(62)</sup> D'altronde, nella sua relazione in terza Sottocommissione del 17 ottobre 1946, sul *Diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*, in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), 17 ottobre 1946, il sindacalista Di Vittorio evidenziava come il soggetto collettivo non rappresenti solo gli interessi collettivi delle "maestranze", ma è anche portatore di interessi generali.

<sup>(63)</sup> M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, cit., p. 69 ss. Si veda, inoltre, U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in LD, 2004, n. 2, p. 282, quando rileva che «nessun sindacato può permettersi di dissimulare la bipolarità che si porta dentro sé non sacrificando la sua vocazione a farsi cooptare nei processi decisionali riguardanti l'intera collettività. Infatti, neanche la Confederazione che enfatizzava la sua adesione a una concezione rigorosamente volontaristica del sindacato ha mai rappresentato i soli associati».

<sup>(64)</sup> S. SCARPONI, *Lavori flessibili, autonomia collettiva tra diritto comunitario e interno*, in LD, 2002, n. 3, p. 370.

<sup>(65)</sup> Secondo il rapporto tra "salario di mercato" e "salario di riserva" che incide sui comportamenti dei datori di lavoro e dei lavoratori all'aumentare o al diminuire dei tassi di occupazione.

Tali questioni hanno maggiormente attirato l'interesse della dottrina soprattutto a partire dalla fine degli anni Sessanta, quando il sindacato è stato investito del ruolo di supportare i pubblici poteri nelle funzioni di controllo sociale e di indirizzo politico-economico (si veda *supra*, capitolo 1, § 6).

È stato rilevato nel binomio garantismo-controllo sociale la strada più adeguata a favorire la ripresa economica <sup>(66)</sup>, in un rapporto di compensazione e di interdipendenza delle due distinte tecniche di tutela <sup>(67)</sup>.

La funzione garantista del diritto del lavoro, tipicamente riconducibile alla norma inderogabile <sup>(68)</sup>, quale “scudo” che impedisce l'arretramento del livello di tutela dei diritti individuali raggiunti, rimarrebbe priva di effettività qualora, soprattutto in una fase di crisi economica e occupazionale, non fosse accompagnata da una serie di sistemi di controllo sociale e pubblico sul complesso degli elementi strutturali e del mercato del lavoro che incidono sulla condizione dei lavoratori <sup>(69)</sup>.

La partecipazione del sindacato a svolgere funzioni di natura pubblicistica, in sostanza, ha trovato legittimazione non nella sovrapposizione, ma nella condivisione degli interessi da tutelare, ancorché sia stata immediatamente avvertito il rischio che avrebbero corso le organizzazioni sindacali. Il pericolo paventato non consisteva nella concreta opportunità di affidare funzioni pubbliche alle organizzazioni sindacali, proprio in virtù della convergenza di interessi ascrivibili a principi e valori costituzionalmente protetti; il rischio atteneva all'evenienza – invero, concretizzatasi – che il coinvolgimento “diretto” delle organizzazioni sindacali negli enti di diritto pubblico avrebbe potuto pregiudicare in concreto la distinzione di ruoli e di responsabilità tra azione sindacale e azione pubblica.

La partecipazione dei sindacati a ruoli di responsabilità negli enti pubblici avrebbe implicato, così, una accettazione *ex ante* dei fini dell'ente e quindi una convergenza immediata con gli interessi pubblici da quest'ultimo espressi. Tale modello avrebbe prodotto un netto contrasto con un sistema di tipo pluralistico,

---

Per una interpretazione dei comportamenti nel mercato del lavoro, R.M. SOLOW, *op. cit.*, spec. pp. 53-54.

<sup>(66)</sup> Si veda l'intervento di Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 601; C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in RGL, 1976, n. 1, I.

<sup>(67)</sup> R. DE LUCA TAMAJO, *Garantismo e controllo sindacale negli sviluppi recenti della legislazione del lavoro*, in RGL, 1978, n. 10-11, I, p. 660. Sul punto, si veda anche M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985, p. 313, che evidenzia lo scambio tra allentamento delle rigidità della disciplina del contratto di lavoro e vincolismo sul mercato del lavoro, ricorrendo all'attività del sindacato.

<sup>(68)</sup> D'obbligo è il rinvio a R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile del diritto del lavoro*, Jovene, 1976.

<sup>(69)</sup> Si veda l'intervento di Tiziano Treu in G. CELATA, G. GIUGNI, L. ROTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 601.

all'interno del quale gli interessi dei gruppi, se legittimi, possono essere liberamente organizzati e perseguiti. L'interesse collettivo sarebbe stato subordinato al soddisfacimento di interessi ritenuti pubblici, sopravanzando così quelli del gruppo organizzato che si autotutela, minandone non solo l'esercizio, ma le fondamenta.

Diverso è il caso in cui l'organizzazione sindacale avesse agito da partner esterno alle pubbliche funzioni, secondo il modello di un dialogo dialettico tra istituzioni e parti sociali <sup>(70)</sup>, che si sarebbe concretizzato in una verifica delle scelte attuate dalle istituzioni, al fine di valutarne di volta in volta la «conformità agli obiettivi sindacali» <sup>(71)</sup>. In questo modo il sindacato non solo avrebbe affiancato il potere pubblico nell'individuazione dei termini e delle modalità di realizzazione del contemperamento dell'interesse pubblico con quello rispettivo degli interessi contrapposti, ma ciò sarebbe avvenuto proprio mediante l'esercizio del tipico potere sindacale. Pur lasciando impregiudicata la sua natura privatistica, l'autonomia collettiva avrebbe realizzato l'interesse pubblico all'economia <sup>(72)</sup> e alla tutela del lavoro.

La questione della rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori, e della convergenza con interessi di natura pubblicistica, emerge in particolare se ci si focalizza sui risvolti dogmatici e pratici della partecipazione sindacale al governo (*lato sensu*) del mercato del lavoro <sup>(73)</sup>, dunque nella fase che precede l'instaurazione del rapporto di lavoro, ossia in quella che è stata definita del “contatto sociale” <sup>(74)</sup>.

Rispetto a questo profilo, dunque, l'analisi dell'interesse collettivo a governare e/o presidiare il mercato del lavoro comporta preliminarmente un'annotazione

---

<sup>(70)</sup> C. SMURAGLIA, *op. cit.*, p. 230.

<sup>(71)</sup> T. TREU, *Sicurezza sociale e partecipazione*, in RDL, 1970, n. 1-2, I, p. 142; M. RICCI, *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, in RGL, 1982, n. 1, I, *passim*, pp. 254-257.

<sup>(72)</sup> M. PERSIANI, *Il problema della rappresentanza e rappresentatività del sindacato in una democrazia neo-corporata*, in DL, 1984, n. 1, spec. pp. 10-13.

<sup>(73)</sup> Questione a cui la stessa rappresentanza sindacale non è mai stata indifferente. Si veda, a riguardo, l'intervento del segretario generale della Cgil, Cofferati, al convegno di Roma del 22 febbraio 1996 sul tema *Ripensare le Camere del Lavoro*, in RS, 1996, n. 12, suppl., p. 14: «Non possiamo più limitarci a organizzare le persone che lavorano, abbiamo bisogno di organizzare le persone che vogliono lavorare e che non riescono a farlo. Bisogna saper vedere nel mercato del lavoro un nostro nuovo terreno di iniziativa. C'è la formazione [...] c'è una parte consistente dei processi di comunicazione. Il sindacato non può essere un soggetto che affronta i problemi delle persone che lavorano soltanto nel momento nel quale si attiva il rapporto di lavoro». Sulla stessa lunghezza d'onda, sia pure con sfumature diverse, A. ACCORNERO, *Tornare alle radici*, *ivi*, n. 14, p. 8; G. BAGLIONI, *Unità sindacale e occupazione*, *ivi*, n. 10, p. 2.

<sup>(74)</sup> L. MENGONI, *Le modificazioni del rapporto di lavoro alla luce dello statuto dei lavoratori*, in AA.VV., *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Tendenze e orientamenti*, Franco Angeli, 1973, p. 27; E. GHERA, *Art. 33*, *cit.*, p. 561.

metodologica. Il (progressivo) declino del collocamento pubblico rappresenta uno spartiacque, che comporta conseguenze sul piano pluriordinamentale e su quello costitutivo dell'interesse stesso, poiché eretto su un assetto giuridico differente. Conseguentemente l'analisi che segue non può sottrarsi a tale partizione storica tra Novecento e nuovo secolo (ancorché, come analizzato, la fine del collocamento pubblico sia iniziata in tempi risalenti).

#### 4. Interessi collettivi e disciplina “dei collocamenti”

Come osservato nel capitolo precedente, la rilevanza attribuita all'articolo 4 Cost. durante la prima Repubblica ha esortato i pubblici poteri a darne, o quanto meno tentare di darne, attuazione mediante il sistema del collocamento pubblico obbligatorio. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro è stato soddisfatto sino alla fine del XX secolo attraverso l'intermediazione pubblica con il supporto delle organizzazioni sindacali in alcune particolari fasi. L'intervento pubblico si è reso obbligatorio proprio in ragione dell'interesse all'occupazione garantita dall'articolo 4 Cost., ancorché sulla base di un'infrastruttura normativa costruita nel ventennio corporativo.

La disciplina in materia di collocamento aveva infatti lo scopo di ridurre la disoccupazione favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro al fine di perseguire la tutela dell'interesse pubblico e, allo stesso tempo, sociale dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione<sup>(75)</sup>. L'attività amministrativa di intermediazione ha perseguito, dunque, proprio lo scopo di ridurre gli effetti prodotti dalla disoccupazione, “tentando” di costruire quel mercato giuridico a coloritura sociale a protezione soprattutto del contraente debole del rapporto di lavoro<sup>(76)</sup>, come evidenziato dal giudice delle leggi<sup>(77)</sup>. Dunque, l'interesse collettivo alla protezione da tale situazione di bisogno non rispondeva esclusivamente ad istanze di categoria ma anche agli interessi pubblici relativi alla tutela del lavoro.

La natura di tali interessi era ricollegabile proprio alla situazione di concorrenza che, sul piano individuale, esiste nel mercato del lavoro. È agevole dedurre che la tutela individuale del soggetto collocabile era funzionale al soddisfacimento degli interessi pubblici, quale tutela riflessa proprio degli interessi privati individuali.

---

<sup>(75)</sup> E. GHERA, voce *Lavoro (collocamento)*, in *NDDP*, 1992, vol. VIII, p. 103.

<sup>(76)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 251.

<sup>(77)</sup> Sulle 4 macro-funzioni del collocamento che affiorano dalle sentenze della Corte costituzionale, tra cui a) funzione burocratica, b) di attività di mediazione pubblica, c) attività di selezione dei lavoratori, si veda P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *DLRI*, 1988, n. 37, pp. 7-8.



L'interesse finale del privato cittadino al posto di lavoro ha così trovato protezione quando è stato assorbito dai pubblici interessi, affidati alla cura della pubblica amministrazione <sup>(78)</sup>. La relazionalità rispetto all'interesse all'occupazione, che è tipica del collocamento, ma anche della norma relativa alla mobilità c.d. garantita e del decreto sull'imponibile di manodopera, ha abbracciato in seconda istanza, e attraverso l'interesse individuale, anche gli interessi pubblici strumentali e concorrenti nell'attività della pubblica amministrazione: si trattava di interessi secondari tutelati anche da altre norme e però comunque riflessi, che costituivano il diretto riferimento teleologico dal quale traeva origine il provvedimento di autorizzazione all'avviamento al lavoro, come la selezione professionale dei lavoratori secondo la capacità e la tutela della loro integrità psicofisica (articolo 10, terzo comma, legge n. 264/1949) e la garanzia dei minimi collettivi di trattamento economico e normativo dei lavoratori collocabili (articolo 14, primo comma, legge n. 264/1949). Proprio al fine di tutelare un bene protetto, quale la determinazione della retribuzione come prezzo di scambio del lavoro sul mercato <sup>(79)</sup>, veniva limitata la libertà di contrattazione tra i singoli soggetti. Al di là di quest'ultima sfumatura, su cui la dottrina si è profondamente divisa <sup>(80)</sup>, innegabilmente sia l'onere della richiesta di avviamento da parte del datore, sia l'onere dell'iscrizione in capo al lavoratore, hanno condizionato l'autonomia negoziale. Si trattava tuttavia di un intervento di sostegno e non di sostituzione dell'autonomia privata, individuale e collettiva, «al rafforzamento del potere di contrattazione dei lavoratori non tanto come singoli ma quanto come gruppo e quindi come categoria sociale» <sup>(81)</sup>.

Come rilevato (*supra*, capitolo 1), l'attività di intermediazione è stata attribuita anche alle organizzazioni sindacali proprio al fine di perseguire gli obiettivi pubblicistici – principali e teleologicamente preordinati – sostanzianti nella disciplina del collocamento. La dottrina ha infatti evidenziato una convergenza degli interessi pubblici, che soggiacciono alle politiche di natura occupazionale (si vedano gli obblighi di assunzione previsti dal decreto legislativo del Capo provvisorio

---

<sup>(78)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 95.

<sup>(79)</sup> Ivi, p. 205.

<sup>(80)</sup> Secondo E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, p. 205, l'intervento di intermediazione pubblica non si risolveva in un rapporto obbligatorio interprivato, ma solo nella tutela del bene protetto. Diversamente, L. MARIUCCI, *Collocamento e tutela del contraente debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970 n. 83*, in RGL, 1974, n. 1, I, spec. pp. 483-490 che, con specifico riferimento al d.l. n. 7/1970, giustifica la deviazione dal modello contrattuale puro della libertà tra i contraenti in ragione dell'"urgenza sociale" che caratterizza il provvedimento amministrativo di avviamento ex d.l. n. 7/1970. Sul punto, si veda anche G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli, 2018, p. 25, che ritiene troppo «dogmatica» la posizione di Ghera rispetto alla concreta assenza della libertà di scelta nelle assunzioni.

<sup>(81)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 251.

dello Stato n. 929/1947 e quelli previsti dalla legge n. 675/1977) e al controllo sociale del mercato del lavoro (si veda la legge 264/1949 e il decreto-legge n. 7/1970) mediante l'attività amministrativa, con quelli di natura collettiva delle organizzazioni sindacali: l'interesse pubblico alla promozione della piena occupazione e alla tutela del lavoro, infatti, era condiviso dall'autonomia collettiva, il cui controllo sulle assunzioni avrebbe garantito una più efficace contrattazione delle condizioni di lavoro <sup>(82)</sup>.

Tale proiezione bidimensionale del medesimo meccanismo protettivo affonda le radici proprio nella tutela del lavoratore non solo in quanto contraente nel singolo rapporto di lavoro, ma anche in quanto appartenente ad una determinata categoria professionale. Infatti, condividendosi l'assunto per cui la funzione del sindacato fosse (ed è?) quella di eliminare la "concorrenza necessitata", ossia la concorrenza alla quale i lavoratori «sono costretti dalla mancanza delle condizioni della libera concorrenza» <sup>(83)</sup>, rientrava proprio tra i compiti sindacali la garanzia della tutela professionale dei lavoratori (non solo degli iscritti) e del carattere non discriminatorio delle assunzioni, al fine di favorire l'azione istituzionale di tutela degli interessi pubblici.

Sotto questo profilo, dunque, emergeva la convergenza: la protezione dei lavoratori mediante l'atto amministrativo di intermediazione tra domanda e offerta aveva lo scopo di evitare un potenziale conflitto di interessi che sarebbe affiorato tra datore di lavoro e lavoratore nell'atto della contrattazione delle condizioni di lavoro, attribuendogli così un carattere «paracontenzioso» <sup>(84)</sup>. Allo stesso tempo, scrutata attraverso la lente sindacale, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro aveva una funzione «paracontrattuale del naturale conflitto» <sup>(85)</sup>, ossia di composizione preventiva del conflitto tra libera iniziativa economica imprenditoriale (*ex* articolo 41, primo comma, Cost.) e diritto al lavoro (articolo 4 Cost.), rispondendo alle istanze dei disoccupati in attesa di prima occupazione, ma anche nel caso dei lavoratori in esubero rispetto al fabbisogno aziendale, dunque in odore di licenziamento e coinvolti nelle procedure di mobilità per crisi azien-

---

<sup>(82)</sup> E. GHERA, voce *Lavoro (collocamento)*, cit., p. 107.

<sup>(83)</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti tra sindacato e Stato*, cit. In questo senso, si veda anche M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 249, che intende l'interesse ad eliminare la concorrenza tra i lavoratori come «generalissimo» e che dunque può essere inteso declinato in vari modi.

<sup>(84)</sup> E. GHERA, *Collocamento e autonomia privata*, cit., p. 65, il che, avverte l'A., implica solo un accostamento sotto il profilo sostanziale della composizione del conflitto d'interessi, restando immutata la differenza «strutturale e funzionale dal procedimento contenzioso».

<sup>(85)</sup> G. VENETO, *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Il Mulino, 1974, p. 59.

dali. In quest'ultimo caso, la rilevanza sociale che assumeva la crisi rendeva configurabile l'interazione di altri soggetti direttamente interessati ad una strategia condivisa di governo del mercato del lavoro <sup>(86)</sup>.

La composizione preventiva del conflitto sindacale mediante l'esercizio del potere di governare i rapporti di lavoro all'interno di una cornice pubblicistica avrebbe dovuto soddisfare due interessi di natura individuale/collettiva. Il controllo sul mercato del lavoro avrebbe permesso di veicolare la scelta delle assunzioni e verificare la rispondenza dei trattamenti economico-normativi previsti nel contratto individuale con quelli collettivi <sup>(87)</sup>. L'armonia tra il piano individuale e collettivo avrebbe giovato certamente alle organizzazioni sindacali, in funzione dell'accrescimento della propria capacità di lotta <sup>(88)</sup>.

In questo modo il sindacato catalizzava gli interessi dei singoli lavoratori all'occupazione garantito dall'articolo 4, primo comma, Cost., nella misura in cui l'interesse del singolo non poteva ritenersi distinto o addirittura contrapposto all'interesse collettivo <sup>(89)</sup>, ma come interesse diffuso della collettività a che le occasioni di lavoro fossero un interesse protetto a favore di tutti <sup>(90)</sup>.

La lotta al mercato deregolato è sempre stata concepita innanzitutto come diretta ad affermare un potere di controllo del sindacato sull'intero mercato del lavoro, in cui mobilità, differenziazioni, qualifica professionale erano usate a vantaggio datoriale e rispetto alle quali le conquiste contrattuali risultavano avere scarsa incisività.

Veniva, dunque, a configurarsi una sorta di contropotere collettivo dei lavoratori capace di condizionare il potere organizzativo dell'imprenditore <sup>(91)</sup> non solo nelle scelte di carattere "gestionale" dell'attività imprenditoriale <sup>(92)</sup>, ma anche nelle relazioni contrattuali e in quelle di indirizzo economico-sociale del Paese.

---

<sup>(86)</sup> L. MARIUCCI, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in RTDPC, 1979, n. 4, p. 1396.

<sup>(87)</sup> Sul punto, M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, 1982, p. 23; G. RISPOLI, *Evoluzione storica dell'istituto del collocamento*, in QRS, 1976, n. 61.

<sup>(88)</sup> G. LA BARBERA, *Controllo del collocamento e sviluppo dell'occupazione*, in QRS, 1973, n. 43; G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 48.

<sup>(89)</sup> Come nel caso dell'interesse collettivo di matrice corporativa, da cui origina l'interesse collettivo, per così dire, di epoca costituzionale. Sul rapporto di continuità/discontinuità tra pensiero corporativo e neo-corporativo, U. ROMAGNOLI, *Le origini del pensiero giuridico-sindacale*, e U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale corporativo ed i suoi interpreti*, in U. ROMAGNOLI, *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino, 1973, rispettivamente p. 123 ss. e p. 187 ss.

<sup>(90)</sup> M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, cit., p. 127 ss.

<sup>(91)</sup> E. GHERA, *Art. 33*, cit., p. 561.

<sup>(92)</sup> Con riguardo alle eccedenze di personale, M.G. GAROFALO, *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, in RGL, 1983, n. 1-2, I, p. 54.

Non a caso il rinnovato interesse delle organizzazioni sindacali verso il controllo del mercato del lavoro è emerso soprattutto quando, a seguito delle modifiche degli assetti organizzativi delle imprese dovuti all'introduzione del modello della *job evaluation* <sup>(93)</sup>, si avvertì la necessità di rafforzare il legame tra contratto collettivo e posizioni individuali dei lavoratori, sottraendo così la retribuzione a parametri oggettivi di valutazione unilateralmente costruiti all'interno del contesto produttivo <sup>(94)</sup>.

Questo aspetto è di fondamentale importanza poiché in questo modo l'attività sindacale nel mercato del lavoro depurava il "bene lavoro" dalla funzione meramente "allocativa" <sup>(95)</sup>, cioè dalla funzione di determinazione del prezzo alla stregua di un bene materiale presente nel mercato dei prodotti e dei servizi.

Non è un caso, ancora, che il controllo del mercato del lavoro sia stato esercitato dalle organizzazioni sindacali, pur su "impulso" eteronomo, anche nei processi di mobilità c.d. garantita proprio per evitare che la "smobilitazione" dell'attività di lavoro verso altre imprese venisse valutata alla stregua di una merce <sup>(96)</sup>.

D'altronde, in alcuni casi, la rilevanza dell'interesse collettivo nella gestione del mercato del lavoro ha ottenuto un ulteriore riconoscimento giuridico-formale anche nella forma dell'autotutela garantita dall'articolo 28 dello Statuto <sup>(97)</sup>, laddove la violazione delle norme in materia di collocamento – e nel caso specifico del collocamento in agricoltura (decreto-legge n. 7/1970) – ha configurato una condotta antisindacale <sup>(98)</sup>, poiché lesiva non solo dell'interesse del singolo lavoratore ad essere assunto mediante il collocamento, ma anche dell'interesse collettivo di cui il sindacato è titolare <sup>(99)</sup>, nel caso specifico l'espulsione dei lavoratori più sindacalizzati e la frustrazione dell'esercizio dell'attività sindacale, incentivando così la concorrenza tra gli stessi lavoratori e minandone la coesione sindacale.

---

<sup>(93)</sup> Per un'analisi della *job evaluation* si rinvia a AA.VV., *Ascesa e crisi del riformismo in fabbrica. Le qualifiche in Italia dalla Job Evaluation all'inquadramento unico*, De Donato, 1976.

<sup>(94)</sup> M. RICCI, *op. cit.*, p. 237; S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellicr, 2012, p. 380.

<sup>(95)</sup> Sulla distinzione tra funzione allocativa e motivazionale, si veda B. Kaufner, *op. cit.*

<sup>(96)</sup> E che è stato nuovamente riproposto in forme differenti con la c.d. norma antidelocalizzazioni (art. 1, commi 224-237-*bis*, l. n. 234/2021). Si veda, più diffusamente, *infra*, cap. III.

<sup>(97)</sup> Si veda già L. MARIUCCI, *Collocamento e tutela del contraente debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970 n. 83*, cit., p. 473.

<sup>(98)</sup> Pret. Casamassima 14 ottobre 1973 e Pret. Bari 11 dicembre 1973, con nota di L. MARIUCCI, *La lotta al collocamento di piazza: osservazioni in margine ad alcuni decreti pretorili*, in *Quale Giustizia*, 1974, n. 29.

<sup>(99)</sup> In quanto l'interesse individuale «è pienamente soddisfatto solo se realizzabile ugualmente in capo alla generalità dei titolari». Così, in relazione alla legittimità ad agire nel caso di condotta antisindacale, T. TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *PD*, 1971, p. 569.

Da ciò la conseguenza che, pur nella convergenza con interessi di natura pubblicistica, anche le organizzazioni sindacali potessero (o dovessero) partecipare attivamente alla governance del mercato del lavoro, soprattutto poiché in essa si manifesta il conflitto tra lavoratori disoccupati, lavoratori coinvolti in procedure di mobilità e lavoratori occupati <sup>(100)</sup>.

## 5. Esiste, oggi, un interesse collettivo alla tutela della persona nel mercato del lavoro?

Nel paragrafo precedente si è analizzata la partecipazione delle organizzazioni sindacali al governo del mercato del lavoro post-costituzionale partendo dall'identificazione dell'interesse collettivo sotteso a tale funzione. Si trattava, come evidenziato, di un interesse collettivo storicamente determinato dalla congiunturale convergenza con interessi pubblici coagulati attorno alla disciplina del collocamento (*rectius*, "dei collocamenti").

Conclusasi l'esperienza del monopolio pubblico nel mercato del lavoro, viene meno la diretta e naturale «funzionalizzazione delle attività private al perseguimento di obiettivi pubblici» <sup>(101)</sup>, tipici del modello neo-corporativista.

I sindacati si trovano ora ad approcciare alla tutela degli interessi dei lavoratori nel mercato nella consapevolezza della non automatica – ancorché pronosticabile – convergenza con l'interesse generale; convergenza, che al contrario, aveva sostenuto nel periodo keynesiano la loro posizione istituzionale ed economica <sup>(102)</sup>.

Il ribaltamento dei modelli regolativi, fondato sull'ablazione della posizione dominante dello Stato nel collocamento dei lavoratori, non dovrebbe tuttavia comportare l'automatica soppressione dei principi sindacali storici sottesi all'interesse collettivo al governo (*lato sensu*) del mercato del lavoro.

---

<sup>(100)</sup> Dunque emerge non solo un conflitto tra le ragioni dell'economia (dell'impresa, *ex art.* 41, primo comma) e le ragioni della socialità (dei lavoratori, *ex art.* 4 Cost.), ma anche «tra le ragioni della microeconomia aziendale contro quelle della macroeconomia (sottoutilizzazione della forza lavoro nell'impresa e sottoutilizzazione nella società, relegandola nell'economia informale)». Così M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, in *DLRI*, 1990, n. 46, p. 244.

<sup>(101)</sup> U. CARABELLI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(102)</sup> U. ROMAGNOLI, *La libertà sindacale, oggi*, in *LD*, 2000, n. 4, si veda anche W. STREECK, *Training and the New Industrial Relations: A Strategic Role for Unions*, in S.R. SLEIGH (a cura di), *Economic Restructuring and Emerging Patterns of Industrial Relations*, Upjohn Institute for Employment Research, 1993, spec. pp. 169-170.

Affinché l'esercizio di (nuovi) poteri sindacali nel mercato del lavoro sia anche oggi legittimabile, è essenziale verificare se vi sia a fondamento un interesse collettivo <sup>(103)</sup> e come esso si atteggi o possa atteggiarsi nella sua concreta attuazione dinamica attraverso l'organizzazione sindacale, quale momento consustanziale allo stesso interesse <sup>(104)</sup>, tale da renderlo socialmente rilevante e quindi idoneo a promuovere l'azione di tutela.

Sotto questo profilo giova ricordare che l'esercizio di un'azione sindacale tesa a partecipare al governo del mercato del lavoro, in termini di controllo del mercato, di formazione, aggiornamento professionale, avviamento dei privi di lavoro e ricollocazione dei lavoratori, trova una preliminare – quanto essenziale – legittimazione sul piano dell'organizzazione, in virtù del principio di libertà sindacale, ex articolo 39, primo comma, Cost. <sup>(105)</sup>. La libera selezione degli interessi collettivi è immanente alla organizzazione sindacale, in ragione dei quali attua comportamenti organizzati ai fini dell'autotutela proprio in virtù del principio di libertà costituzionalmente garantito.

Se, dunque, è connaturata alla stessa organizzazione la libertà di selezionare il proprio interesse, poiché esso non esiste in *rerum natura*, ma si “afferra” <sup>(106)</sup> nella sua dinamicità <sup>(107)</sup> secondo un processo di sintesi e valutazioni, il passo successivo – e obbligato – è verificare se la tutela dei lavoratori nel mercato attraverso

---

<sup>(103)</sup> In questi termini, si veda anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 120, quando l'A., rinviando agli studi di Irti, Mengoni e Ascarelli, conclude che «le forme attraverso cui il diritto del lavoro si appropria della persona e del mercato e ne dispiega i relativi valori nella concretezza mediatrice della legge – o dei corpi intermedi che concorrono all'esercizio del potere politico dello Stato – consistono dunque nella selezione analitica degli interessi (considerati, di caso in caso, meritevoli o immeritevoli di tutela) e nella costruzione artificiale del mercato».

<sup>(104)</sup> Sul nesso tra interesse collettivo teorico e dinamico, che si esplica nell'organizzazione sindacale, M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Jovene, 1979, p. 151 ss.

<sup>(105)</sup> Sul rapporto tra organizzazione e interessi collettivi, si veda U. CARABELLI, *op. cit.*, pp. 99-100; M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit.; U. ROMAGNOLI, *La libertà sindacale, oggi*, cit.; si veda, inoltre, A. TURSI, *L'autonomia collettiva tra promozione e regolazione*, in *LD*, 1997, n. 4, spec. p. 586, secondo il quale «l'autonomia collettiva, infatti, proprio per il suo fondarsi su di una libertà (negoziale) e non su di una funzione (normativa), appare come la zona del diritto del lavoro meno esposta al rischio di una implosione dissolvente, [...] non è soggetta a vincoli né funzionali né finalistici, potendo perseguire quell'obiettivo nella misura, con le modalità e per i fini che le parti sociali si proponcano, realizzando i compromessi di volta in volta concretamente possibili tra i movimenti reali del mercato e le esigenze reali dei lavoratori rappresentati».

<sup>(106)</sup> E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 66.

<sup>(107)</sup> M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, cit., p. 675, laddove, dopo avere segnalato la distinzione tra organizzazione e attività sindacale, evidenzia la necessità di combinare l'interesse primario al trattamento economico normativo, con altri interessi, quale l'interesse all'occupazione.

comportamenti (attivi) propri dell'organizzazione sia qualificabile come un interesse collettivo <sup>(108)</sup>, comportando l'estensione del «nucleo [...] di un sistema complessivo di diritto sindacale» <sup>(109)</sup>, oppure al contrario possa disgregare ulteriormente un interesse collettivo che oggi appare già minato. In sintesi, ci si chiede se ancora oggi la tutela fuori dal luogo di lavoro possa dialetticamente rapportarsi con gli strumenti (in questo caso, il contratto collettivo) volti all'autotutela dei gruppi, quale espressione delle strategie sindacali nell'esercizio della funzione normativa e nell'analisi sui bisogni dei lavoratori.

Soprattutto a partire dal XXI secolo la tensione tra persona e soggetto collettivo è andata sempre più acuendosi in una spirale di conflitto/consenso che ha compreso il meccanismo dell'inderogabilità del contratto collettivo <sup>(110)</sup>. Lo smembramento dell'impresa monolitica fordista a vantaggio di un sistema produttivo frammentato, l'ascesa di nuove categorie professionali, l'avvicinarsi di un'economia supercapitalista <sup>(111)</sup> e il processo di aziendalizzazione delle relazioni industriali <sup>(112)</sup> sono solo alcuni dei mutamenti che caratterizzano lo *Zeitgeist* del XXI secolo, sfociando in una crisi della rappresentatività <sup>(113)</sup> e rappresentanza

---

<sup>(108)</sup> Spunti in tal senso sono presenti già in M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 249, secondo il quale, «è collettivo solo l'interesse che può venire soddisfatto in capo a tutti gli appartenenti ad un gruppo, come ad esempio quello generalissimo dei lavoratori ad eliminare la concorrenza fra loro». A riguardo, e più di recente, si veda anche L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020, pp. 90-91, dove l'A., a quanto sembra di intendere, afferma di non auspicare l'affermazione di nuove rappresentanze a protezione dei lavoratori nel «solo» mercato: «ciò che si intende qui proporre, non è il superamento, quanto piuttosto la trasposizione nell'attuale contesto socio-economico e produttivo, dello schema teorico interpretativo tradizionale della autonomia collettiva come istituzione sociale fondamentale per la regolazione del lavoro mediante la organizzazione di categorie professionali e la tutela degli interessi collettivi professionali».

<sup>(109)</sup> M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit., p. 121.

<sup>(110)</sup> Si veda già M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1991, n. 51, spec. p. 459 ss., che ricorre all'espressione «individualizzazione del diritto sindacale»; da ultimo, E. GRAGNOLI, *op. cit.*, spec. p. 69 ss.

<sup>(111)</sup> Con questa definizione si intende sottolineare il passaggio, cominciato già negli anni Settanta, ad un capitalismo iperconcorrenziale, che produce al contempo abbassamento del costo dei beni e riduzione dei salari e delle condizioni di lavoro. Cfr. R. REICH, *Supercapitalismo. Come cambia l'economia globale e i rischi per la democrazia*, Fazi, 2008.

<sup>(112)</sup> Con cui si intende «il fenomeno che possiamo definire nelle relazioni industriali, microcorporatismo di impresa, nella contrattazione collettiva, centralità della contrattazione aziendale, nel diritto del rapporto individuale di lavoro, priorità della ragione tecnico-produttiva aziendale». In questi termini V. BAVARO, *Azienda, contratto, sindacato*, Cacucci, 2012, p. 30.

<sup>(113)</sup> In tema, F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, 2022.

sindacale e nell'emersione di sempre nuovi interessi diversificati e individualizzati<sup>(114)</sup>.

Le indagini volte a legittimare l'inderogabilità del contratto collettivo<sup>(115)</sup> avevano come referente il lavoratore standard dell'industria fordista, mentre oggi si fa largo sempre più il dissenso individuale, soprattutto nei contratti collettivi c.d. gestionali, che ha messo in crisi la centralità del CCNL e, con esso, il paradigma classico del sindacato tradizionale<sup>(116)</sup>.

Lo scenario succintamente descritto alimenta lecite preoccupazioni sulla sorte della rappresentanza sindacale<sup>(117)</sup>, radicate in una frammentazione che prende forma già nel mercato, nel quale esigenze e bisogni articolati – conciliazione dei tempi vita-lavoro, necessità economiche, possibilità e capacità professionali – giocano un ruolo fondamentale.

Ma è proprio a partire dalla ricerca di un interesse collettivo nel mercato del lavoro che il sindacato potrebbe trovare una propria *raison d'être* e *raison d'agir*<sup>(118)</sup>, nella costruzione di una rete sociale a protezione della persona lavoratrice, ossia dove e quando il rischio – evidente, potenziale, latente o intermittente – dell'inattività (lavorativa) si manifesta.

---

<sup>(114)</sup> Più diffusamente, M. CARRIERI, *La necessaria immersione nel post-fordismo dei sindacalismi contemporanei*, in *EL*, 2008, n. 3. L'A., da un lato, richiama l'espressione di «accerchiamento» (p. 72), utilizzata da G. BAGLIONI, *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino, 2008, per riepilogare i numerosi fattori endogeni che hanno inciso sulla crisi dei sindacati; dall'altro, sottolinea come siano stati «persi di vista» altri «interessi e l'impegno per affermare beni pubblici riconosciuti da un pubblico più vasto» (p. 73).

<sup>(115)</sup> Senza pretesa di esaustività, si rimanda alle indagini condotte, e precedentemente citate, da Francesco Santoro-Passarelli, Persiani, Dell'Olio e D'Antona.

<sup>(116)</sup> M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, 1998, n. 2, I, ora in G. GHEZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 273 ss.

<sup>(117)</sup> B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2017, n. 326. Più di recente, M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDL a.S.S. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna, 2024, spec. p. 227, dove l'A. sottolinea che «l'influenza di spazio e tempo sulle relazioni di lavoro, nella loro accezione di rappresentazioni identitarie, non elimina il senso dell'autonomia collettiva, non sopprime la valenza dell'interesse collettivo esattamente per la sua cifra di aggregazione e proiezione sintetica di interessi individuali».

<sup>(118)</sup> Si veda già A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, 2002, p. 203. L'A., nella prospettiva di un rafforzamento delle tutele nel mercato del lavoro, osserva che per l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro diventa necessario il connubio di politiche pubbliche e private, «nel quale sia le organizzazioni dei lavoratori che degli imprenditori siano protagoniste».



Come è stato sottolineato «il sindacalismo è nato prima dell'operaio massa e già questa è una buona ragione per credere che possa sopravvivere al suo declino»<sup>(119)</sup>.

La questione<sup>(120)</sup> riguarda se e come sia possibile recuperare la dimensione collettiva – e, dunque, il protagonismo – dei soggetti sociali nel governo del mercato del lavoro, valorizzando le istanze individuali e lasciando impregiudicato l'interesse collettivo.

Nonostante il quadro sociale e giuridico descritto complichì l'operazione di sintesi, sarebbe riduttivo ricondurre l'interesse collettivo alla protezione nel mercato ad una mera sommatoria di interessi dei singoli individui, quali l'interesse ad acquisire competenze professionali necessarie per la collocazione e ricollocazione nell'organizzazione produttiva aziendale. Così interpretato, l'organizzazione sindacale diverrebbe mero strumento volto a garantire l'effettività del soddisfacimento del singolo diritto, degradando il comportamento organizzatorio ad “azione realizzatrice” di un interesse che il soggetto è già potenzialmente in grado di concretizzare individualmente, ma che viene agevolato attraverso l'intervento del soggetto collettivo<sup>(121)</sup>. L'interesse collettivo trasfigurerebbe in una costruzione artificiale funzionalizzata ad un puro interesse economico dei soggetti iscritti all'organizzazione sindacale e privo di “idealità”<sup>(122)</sup>, atteggiandosi – seppur con sfumature affatto diverse – al pari dell'interesse (al profitto) del datore di lavoro a ricevere la prestazione di lavoro<sup>(123)</sup>. In sostanza, la qualifica-

---

<sup>(119)</sup> R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci, 2004, p. 143. Sul punto, si veda anche B. CARUSO, *Il sindacato tra funzioni e valori nella “grande trasformazione”*. *L'innovazione sociale in sei tappe*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2019, n. 394, che, in ragione dei cambiamenti epocali in corso, considera ancora fondamentale il ruolo dei soggetti collettivi, a condizione che avvino un processo di autoriforma sia di tipo organizzativo, sia con riguardo alle logiche di azione.

<sup>(120)</sup> Sul punto L. MARIUCCI, *Le libertà individuali e collettive dei lavoratori*, in *RIDL*, 2011, n. 1, I, p. 46, il quale rileva come «il tema di come assicurare una dinamica trasparente nel rapporto tra domanda e offerta di lavoro, fondata sui criteri di libera scelta e selezione sul piano del merito, e non su meccanismi corporativi, parentali, clientelari o addirittura discriminatori, è dunque più aperto che mai, dopo l'abolizione del collocamento pubblico e la liberalizzazione delle assunzioni dirette».

<sup>(121)</sup> Attingendo così dall'interpretazione di R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi giuridica del sindacato di fatto*, Giuffrè, 1963, spec. pp. 56-78. Criticamente M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit., pp. 149-150; U. CARABELLI, *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>(122)</sup> Se è vero che l'interesse collettivo è volto alla regolazione economica dei rapporti di lavoro, esso è comunque connotato di «idealità», «proprio perché perseguito da tutti insieme [i lavoratori] e proiettato verso l'elevazione sociale dell'intera categoria o classe». Così M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, cit., p. 678.

<sup>(123)</sup> Sulla difformità degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori, M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, cit., p. 67. Come sostiene l'A., l'interesse dei datori di lavoro, pur se

zione dell'interesse collettivo come somma di interessi individuali comporterebbe la garanzia di un orientamento di comportamento del singolo individuo anche in contrasto col gruppo di cui fa parte, affidandone la ricomposizione sociale allo spontaneismo del mercato. In questo modo, il sindacato svolgerebbe una mera funzione di servizio; funzione che conterrebbe in sé i “germi” della dissoluzione dello stesso interesse collettivo <sup>(124)</sup>.

La questione, invece, può essere affrontata da una differente prospettiva con l'obiettivo di verificare se possa trattarsi di un interesse collettivo, in modo tale che «la garanzia dell'orientamento di comportamento dell'intero gruppo, così come questo si è autodeterminato», renda «immediatamente rilevante la connessione sociale di cui il gruppo è espressione cosciente» <sup>(125)</sup>.

### 5.1. Interesse collettivo, mercato e lotta al lavoro sommerso

L'interesse collettivo alla protezione del lavoratore nel mercato del lavoro si coglie se si considera preliminarmente la già essenziale differenza che contraddistingue il mercato del lavoro più recente.

È stato già evidenziato che l'intervento delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro si poneva tra gli obiettivi principali quello di garantire prioritariamente la conformità delle condizioni di lavoro del singolo rapporto di lavoro alle prescrizioni pattuite nel negozio collettivo, nonché alle norme inderogabili di legge.

---

associati, è sempre individuale ed economico, corrispondente all'esercizio di libera iniziativa privata di cui all'art. 41 Cost., mentre l'interesse dei lavoratori «ha per oggetto condizioni di lavoro e un trattamento idoneo a realizzare il loro diritto alle esigenze di libertà e di dignità umana». Conforme, M.G. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la sua funzione economico-sociale*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, p. 140; G. SANTORO-PASSARELLI, *Sulla libertà sindacale dell'imprenditore*, in RTDPC, 1976, n. 1, p. 170 ss. È pur vero, tuttavia, che tale assunto non considera le esperienze più recenti, soprattutto estere, della c.d. “economia sociale”. Sul punto, E. DAGNINO, *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in DRI, 2021, n. 4.

<sup>(124)</sup> In questi termini R. VOZA, *op. cit.*, p. 173. Invero, a quanto sembra di intendere, l'A. si riferisce esclusivamente agli enti bilaterali, sui quali verranno svolte alcune considerazioni in seguito; alcuni dubbi sono espressi anche da G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, in DRI, 2017, n. 3, spec. p.718, il quale tuttavia sottolinea che «se prevarranno gli strumenti contrattuali e concertativi, senza varcare definitivamente il confine tra soggetto sociale e soggetto politico, possono tornare a crescere sia la massa che la capacità attrattiva del sindacato. Altrimenti il rischio di snaturamento si fa rilevante».

<sup>(125)</sup> M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit., p. 160.

Se può ritenersi ancora intatto tale interesse, stante le diffuse pratiche di violazione della parte normativa del contratto collettivo, esso tuttavia trova una naturale estensione alla tutela del lavoratore già nel mercato del lavoro a fronte dell'espansione del lavoro sommerso o non dichiarato (il c.d. "lavoro nero")<sup>(126)</sup>. Pur se diffuso durante il periodo del compromesso fordista-keynesiano<sup>(127)</sup>, il lavoro sommerso è stato considerato, per un lasso di tempo che combacia con il periodo delle prime forme di decentramento industriale, un elemento di "vitalità" dell'economia, per essere formalmente riconosciuto come un vero e proprio *vulnus* solo successivamente, soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1993<sup>(128)</sup>, a partire dal quale la lotta al lavoro sommerso rientra tra le strategie europee per la promozione dell'occupazione<sup>(129)</sup>. È nota (ma labile) la differenza tra il lavoro irregolare e il lavoro sommerso: nel primo caso vengono in rilievo violazioni di legge o di contratto collettivo; nel secondo, invece, l'atto omissivo di dichiarare l'istaurazione dello stesso rapporto di lavoro. Il che, a livello teorico, non implica necessariamente la violazione delle norme a tutela del lavoro, pur se a livello empirico, invece, è invalsa la convinzione che alla «sommersione del lavoro è sotteso normalmente l'intento di sottrarsi al rispetto delle norme di diritto sostanziale»<sup>(130)</sup>, cagione di vulnerabilità per i lavoratori coinvolti<sup>(131)</sup>, pur se in altri casi trova la connivenza degli stessi lavoratori al fine di beneficiare dell'indennità di disoccupazione contestualmente all'erogazione della retribuzione<sup>(132)</sup>.

---

<sup>(126)</sup> M. ESPOSITO, voce *Lavoro sommerso*, in *Enc. Dir.*, 2012, vol. V, p. 752 ss., spec. 754. Sul punto, si veda anche M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *DLM*, 2015, n. 1, spec. p. 122. Diversamente, E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, «non dichiarato»: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di «attività remunerata»*, ivi, 2014, n. 1, che preferisce la definizione di "lavoro non dichiarato".

<sup>(127)</sup> E. BETTI, *Precari e precarie: una storia dell'Italia repubblicana*, Carocci, 2019.

<sup>(128)</sup> Si veda già M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *RIDL*, 2010, n. 1, III.

<sup>(129)</sup> G. ORIENTALE CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, p. 333 ss.

<sup>(130)</sup> S. CIUCCIOVINO, *Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, pp. 354-355.

<sup>(131)</sup> A. BELLAVISTA, A. GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *RGL*, 2012, n. 2, I.

<sup>(132)</sup> Il discorso, invero, non riguarda i lavoratori stranieri titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale che, ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 286/1998, non possono usufruire dell'indennità di disoccupazione. La previsione, specie in alcuni settori, come quello agricolo, provoca alcune distorsioni del mercato e consolida il fenomeno del lavoro sommerso. Sul punto, A. MARCIANO, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, *ESI*, 2023, p. 279.

Come è stato rilevato nelle sedi istituzionali <sup>(133)</sup>, «il lavoro non dichiarato incide gravemente sul bilancio in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali. È dannoso per l'occupazione, per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente».

Più di recente, prima la decisione UE 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato, poi il successivo regolamento (UE) 2019/1149 per la creazione dell'Autorità europea per il lavoro (European Labour Authority – ELA) hanno tentato di rafforzare il nesso tra (buona) occupazione e lotta al lavoro sommerso. La ELA dovrebbe favorire, in cooperazione con gli Stati membri e, se del caso, con le parti sociali, capacità di analisi e valutazione dei rischi attraverso analisi e studi dedicati al mercato del lavoro, nonché elaborare valutazioni *inter pares* (considerando n. 20) al fine di assicurare l'equa mobilità dei lavoratori e la necessità di contrastare il lavoro non dichiarato (considerando 22 e articolo 2) <sup>(134)</sup>.

Dunque, il problema del lavoro sommerso incide particolarmente sulle pratiche distributive e, per quanto attiene al nostro ambito di interesse, sull'occupazione, sulle condizioni di lavoro e sullo sviluppo delle competenze, proprio perché la genuinità del “contatto sociale” viene viziata dalla volontà di aggirare le norme inderogabili di legge e/o previste dal contratto collettivo al fine di vedersi garantito un illecito profitto. In questo senso, non appare estemporaneo richiamare quegli studi che evidenziano come il nostro sistema di intermediazione sia maggiormente incardinato su canali di ricerca informali <sup>(135)</sup>, che incidono sul tasso di lavoro sommerso.

---

<sup>(133)</sup> Si veda la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso, 9 aprile 2014, COM(2014)221 final. Sulla proposta, M. ESPOSITO, *Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?*, in *DLM*, 2014, n. 2.

<sup>(134)</sup> A ciò si aggiunga la raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, che tra le altre, chiede al Paese di «intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili». In generale, sulla raccomandazione si veda D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 123. Con specifico riguardo al rapporto tra lavoro irregolare e politiche attive, L. CALAFÀ, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 171.

<sup>(135)</sup> Secondo recenti studi, i canali di ingresso informali di ingresso (“amici, parenti e conoscenti” e “autocandidature”), registrano una capacità nettamente maggiore di intercettare la forza-lavoro, diversamente dai canali formali (come “centri per l'impiego” e “agenzie per il lavoro”). In particolare, si segnala che il canale “sindacato e organizzazioni datoriali” rappresenta una delle voci

Sotto questo punto di vista emerge chiaramente l'interesse collettivo alla tutela dei lavoratori nel mercato del lavoro, atteso che «il sommerso, per definizione, è un luogo dove non sono presenti i soggetti collettivi e, in particolare, l'organizzazione dei lavoratori»<sup>(136)</sup>.

Non a caso le confederazioni sindacali, unitariamente, hanno già da tempo evidenziato lo stretto legame che intercorre tra opacità del mercato del lavoro e lavoro sommerso, valorizzando il sistema delle politiche attive come uno degli antidoti alle “velenose” pratiche dell'informalità<sup>(137)</sup>.

Se le organizzazioni sindacali possono ritenersi «enti esponenziali di un interesse qualificato alla legalità del mercato del lavoro»<sup>(138)</sup>, si rafforza la necessità di contribuire a renderlo trasparente.

Proprio all'interno della ELA, infatti, le organizzazioni sindacali rivestono una funzione fondamentale, partecipando alla piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato (articolo 12, § 3).

Come è stato già affermato<sup>(139)</sup>, nel regolamento (UE) 2019/1149 può cogliersi un rinnovato approccio alla questione dell'*undeclared work*, da leggersi nella duplice prospettiva di una strategia in primo luogo comune, che riguarda sia l'Unione, sia i Paesi membri, e in secondo luogo “integrata”, ossia volta ad attuare un programma di cooperazione tra i sistemi nazionali già a partire dal funzionamento del mercato del lavoro, dei servizi per l'impiego, della mobilità transfrontaliera e della cooperazione tra sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, avendo riguardo al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, il coinvolgimento delle parti sociali non appare così incisivo, concentrato soprattutto sui profili repressivi del fenomeno e manifestandosi nella partecipazione alle riunioni del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso<sup>(140)</sup>. Ad ogni modo, proprio tale coinvolgimento assurge ad elemento qualificante di un interesse collettivo alla trasparenza del mercato del lavoro di cui le organizzazioni sindacali non sono solo spettatrici interessate, ma soggetti attivi che rivestono una funzione fondamentale anche nello scambio delle migliori prassi e delle informazioni (articolo 12, § 2, lettera a, regolamento (UE) 2019/1149).

---

con il tasso più basso di incidenza. Sul punto, E. MANDRONE, M. MAROCCO, *I canali di ingresso nel mondo del lavoro*, Inapp, 2022.

<sup>(136)</sup> A. BELLAVISTA, *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, 2008, n. 1, I, p. 19.

<sup>(137)</sup> Si veda il punto 6 della piattaforma Cgil, Cisl e Uil contro il lavoro nero del 4 luglio 2006. Su cui V. FERRANTE, *Economia informale e politiche del lavoro*, Working Paper CSDLLE “Massimo D'Antona” – IT, 2017, n. 337; A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>(138)</sup> V. FERRANTE, *Economia informale e politiche del lavoro*, cit., p. 13.

<sup>(139)</sup> S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, p. 360.

<sup>(140)</sup> L. CALAFÀ, *op. cit.*, p. 184.

Posta l'interesse del sindacato alla legalità *tout court* <sup>(141)</sup>, il recupero della regolarità dei rapporti di lavoro non può prescindere dall'attività sindacale nel mercato del lavoro <sup>(142)</sup>, atteso che «la questione dell'intermediazione specializzata merita particolare attenzione proprio nella logica di garantire [...] anche un intervento socialmente sensibile, attento alla prevenzione di fenomeni diversi di irregolarità/illegalità, tra i quali i fenomeni di caporalato in diversi settori produttivi» <sup>(143)</sup>. Un'attività che si inserisce nel solco di quella svolta già nei decenni precedenti, ancorché più estesa e in sistema normativo profondamente mutato.

## 5.2. Interesse collettivo, mercato e occupabilità

Facendo un ulteriore passo in avanti occorre verificare se esiste un interesse collettivo a garantire l'occupabilità dei lavoratori <sup>(144)</sup>.

Come già sostenuto, il tema della formazione e di un adeguato sistema di politiche attive riveste oggi una posizione centrale nella lotta alla povertà lavorativa <sup>(145)</sup>, al fine di favorire l'adeguamento delle capacità professionali dei lavoratori ai mutamenti economici e produttivi che sta attraversando la società <sup>(146)</sup>. L'utilizzo proficuo delle proprie competenze dipende anche dalle esigenze del mercato, risultando a volte inutilizzate e a volte inutilizzabili in quanto inappropriate <sup>(147)</sup>.

Lo sviluppo di un'economia sempre più digitalizzata e proiettata verso la sostenibilità ambientale impone un rinnovato approccio alla formazione, che sia capace non solo di indirizzare le “nuove leve” del mercato del lavoro verso i settori

---

<sup>(141)</sup> Sul punto, M. MISCIONE, *Il sindacato nelle imprese per la legalità*, in *LG*, 2019, n. 1.

<sup>(142)</sup> Sostiene A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 17: «posto che la funzione storica del sistema di relazioni industriali è il governo del mercato del lavoro, è logico pensare che ogni strategia di attacco al sommerso, che è parte di esso, debba necessariamente coinvolgere gli attori collettivi che appunto operano in quel sistema».

<sup>(143)</sup> L. CALAFÀ, *op. cit.*, p. 182.

<sup>(144)</sup> Per un'analisi del concetto di occupabilità, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., spec. p. 151 ss.

<sup>(145)</sup> Su questo aspetto, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Lavoro autonomo povero e politiche (attive) di contrasto. L'importanza della formazione*, in *ADL*, 2022, n. 5, I, e bibliografia ivi richiamata.

<sup>(146)</sup> Si veda già l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 150/2015, secondo cui «La rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale [...] mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro».

<sup>(147)</sup> M. BROLLO, *Va agevolato l'incontro tra domanda e offerta*, in *Messaggero Veneto*, 13 novembre 2021. Si veda anche INAPP, *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, 2022, p. 103 ss.

strategici dell'economia, ma anche di “aggiornare” le competenze professionali di quella fetta di cittadini già in età da lavoro e costretta a rincorrere le costanti trasformazioni dei sistemi produttivi, onde evitare che risultino inadatte, così escludendola. La formazione, in sostanza, quale cerniera tra *insider* e *outsider* <sup>(148)</sup>, diverrebbe una «sorta di incubatore di sicurezza per il lavoratore e di produttività per il datore» <sup>(149)</sup>, poiché dota la prestazione di lavoro di “esportabilità”, intesa come «coerenza del percorso formativo con il quadro economico-produttivo di riferimento» <sup>(150)</sup>.

Contestualmente, la formazione professionale non ricopre solo una funzione produttivistica ma anche, come già prescrive l'articolo 35, secondo comma, Cost., di autodeterminazione, partecipazione ed emancipazione del cittadino (lavoratore) <sup>(151)</sup>. L'elevazione professionale, infatti, è prodromica di un processo in cui l'individuo si fa prima persona e poi cittadino: il primo passaggio veste l'individuo dei panni dell'autocoscienza e il secondo della personalità, edificando le fondamenta per un progetto di vita autonomo, al cui raggiungimento – o perseguimento – concorre un lavoro di qualità e consapevolmente scelto. Mutuando una nota “figura” hegeliana, attraverso la “formazione e l'elevazione professionale” il servo si rende libero dal signore, passando dalla sfera della necessità a quella della libertà e spianando la strada al cittadino che si determina nelle relazioni sociali.

A collegare queste due proiezioni della occupabilità, quale raccordo tra articoli 4 e 35 Cost. <sup>(152)</sup>, vi è il linguaggio delle *capabilities* che denota una serie di capacità, interne ed esterne al soggetto, da combinarsi al fine di offrire reali possibilità all'individuo volte al perseguimento del proprio personale stato di benessere <sup>(153)</sup>. Come è stato rilevato, il linguaggio delle *capabilities* non va inteso «uguaglianza degli esiti, ma come effettivo conseguimento di obiettivi anche diversi, purché consapevolmente scelti e posti a valle del progetto di vita di ogni persona» <sup>(154)</sup>.

---

<sup>(148)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 346.

<sup>(149)</sup> M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in DRI, 2019, n. 2, spec. p. 473.

<sup>(150)</sup> D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., p. 338.

<sup>(151)</sup> M. NAPOLI, *Art. 35, 2° comma*, in T. TREU ET AL., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, pp. 20 e 52, dove l'A. avvalorava la tesi per cui la formazione professionale è necessaria non solo per la «mobilità verticale sui luoghi di lavoro ma anche per la mobilità sociale».

<sup>(152)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 346.

<sup>(153)</sup> J.M. BONVIN, *Capacités et démocratie*, in J. DE MUNCK, B. ZIMMERMANN (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Editions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2008, p. 237 ss.

<sup>(154)</sup> B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, 2007, n. 113, p. 11. Adesivamente, si veda anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 162, che rileva, tuttavia, quanto sia ancora una «mera (per quanto affascinante) suggestione dottrinale». Sul punto, si veda anche R. DEL PUNTA, *Labour Law and the Capability Approach*, in IJCLLIR,

Il principio appena delineato riflette quell'istanza egualitaria che aspira a riconoscere le diversità e «l'irriducibile singolarità dell'individuo»<sup>(155)</sup>, in cui rivestono un peso determinante «fattori di conversione», personali e sociali<sup>(156)</sup>, che favoriscono, oppure ostacolano, la traduzione delle caratteristiche dell'individuo in *capabilities*, in libertà d'agire.

Da questa breve disamina emergono in controluce le direttrici fondamentali a partire dalle quali matura un interesse collettivo alla partecipazione del sindacato nel mercato del lavoro.

Ghera<sup>(157)</sup> ha definito l'occupabilità come «diritto individuale ad attuazione prevalentemente collettiva», nel senso che l'interesse collettivo non può essere immune al bisogno generalizzato di occupazione, così condizionando l'attività sindacale a supportare l'azione pubblica e veicolandola verso la difesa dell'occupazione, il controllo sulla distribuzione delle occasioni di lavoro e la corretta realizzazione dell'adattabilità e orientamento delle relazioni industriali in funzione dell'ammodernamento del sistema formativo. Viene così evidenziato lo stretto legame che intercorre tra dimensione individuale e collettiva dei diritti sociali, la cui attuazione è subordinata appunto all'esercizio collettivo del diritto medesimo.

Secondo questa prospettiva, già sottesa all'articolo 35, secondo comma, Cost.<sup>(158)</sup>, le organizzazioni sindacali diventano il referente collettivo, in grado di veicolare o neutralizzare i «fattori di conversione», affinché le politiche formative, nella misura in cui favoriscono un maggior equilibrio del mercato del lavoro (funzione)<sup>(159)</sup>, si combinino con una visione orientata alla libertà effettiva e alla

---

2016, vol. 32, n. 4; B. CARUSO, *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo Del Punta*, Working Paper CSDL E “Massimo D’Antona” – IT, 2024, n. 479, spec. pp. 11-13. In generale, sul principio di uguaglianza sostanziale, come ombrello protettivo inderogabile e garante «delle posizioni di partenza», essenziale per l'esercizio della propria libertà, si veda già M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, cit., p. 463. Lo stesso A. paventa la pericolosità della mera libertà contrattuale: se priva di qualsiasi controllo sulle «condizioni di uguaglianza sostanziale nella negoziazione [...] la libertà di accedere ad un mercato, non garantisce che vi sia qualcosa da comprare» (ivi, p. 485).

<sup>(155)</sup> U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, cit., p. 543.

<sup>(156)</sup> Come ad esempio, sesso, età, patrimonio genetico o le qualità acquisite oppure le convenzioni e i valori dominanti (come il posto delle donne nella società). Sul punto, J.M. BONVIN, *op. cit.*; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., p. 15.

<sup>(157)</sup> E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, 2000, p. 524.

<sup>(158)</sup> La dottrina infatti ha sostenuto che «la dizione Repubblica, invece che Stato, [...] da un lato consente un coinvolgimento degli enti locali, [...] dall'altro, postula una riserva positiva di corresponsabilità dei lavoratori organizzati per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla norma attraverso i mezzi dell'autonomia collettiva». Così M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 22.

<sup>(159)</sup> M. MISCIONE, *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsosa, 2002, p. 140.



dignità della persona (effetto) <sup>(160)</sup>. L'interesse collettivo all'occupabilità dei lavoratori nel mercato del lavoro, dunque, potrebbe essere inteso come l'interesse selezionato dall'organizzazione sindacale, in quanto rappresentanza del mondo del lavoro, a divenire garante delle istanze egualitarie (come punto di partenza) e filtro delle esigenze di libertà, secondo un giudizio di valore che non aspira ad annullarle, ma appunto a qualificarle <sup>(161)</sup>.

L'obiettivo dell'uguaglianza si estrinseca depurando il mercato da qualsiasi fattore di discriminazione (non solo sindacale) e per il perseguimento di obiettivi formativi minimi, recuperando così quella attitudine che ha storicamente rivestito nel mercato del lavoro e che – anche a seguito di un poco lungimirante, quanto emergenziale, intervento eteronomo – ha visto dissolversi sul finire degli anni Ottanta. Questo perché la distribuzione anomala delle competenze professionali è uno dei motori che hanno accentuato la crescita delle diseguaglianze e delle povertà nella società contemporanea <sup>(162)</sup>.

Avendo riguardo all'effetto, invece, l'organizzazione sindacale si farebbe garante di un lavoro di qualità, condensando in questa accezione sia lo svolgimento di un lavoro dignitoso, sia la possibilità di creare adeguate opportunità di scelta che permettano alla persona di coltivare l'idea di un personale progetto di vita, neutralizzando – o quantomeno indebolendo – il fenomeno delle “preferenze adattive” <sup>(163)</sup>, che prelude ad un adeguamento passivo delle propensioni delle persone in condizione di bisogno alle aspettative dei loro interlocutori che sono dotati di un maggior potere economico.

La promozione (collettiva) della formazione nel mercato, dunque, asseconda l'idea di un sistema orientato alla giustizia sociale in cui ogni cittadino, valorizzato nelle sue peculiari caratteristiche, possa contribuire a concretizzare quel modello di cittadinanza industriosa <sup>(164)</sup>, che rappresenta un caposaldo per la partecipazione del cittadino alla vita politica, sociale ed economica del Paese sintetizzabile nella formula del «diritto per il lavoro» <sup>(165)</sup>.

---

<sup>(160)</sup> D'altronde, la Corte costituzionale ha riconosciuto la precettività dell'art. 4 Cost. nella parte in cui fonda il diritto del cittadino «alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla come mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse della sua personalità». Si veda C. cost. 26 maggio 1965, n. 45; C. cost. 2 aprile 1969, n. 81; C. cost. 25 febbraio 1971, n. 41.

<sup>(161)</sup> M.G. GAROFALO, *Il diritto del lavoro e la sua funzione economico-sociale*, cit., p. 140.

<sup>(162)</sup> Sul punto, E.S. PHELPS, *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, 2006, in particolare § 3, p. 30 ss.

<sup>(163)</sup> Sul significato di preferenze adattive, si veda J.M. BONVIN, *op. cit.*

<sup>(164)</sup> U. ROMAGNOLI, *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in RTDPC, 2018, n. 2.

<sup>(165)</sup> Che «non è “altro da”; viene “dopo” e perciò va “oltre” il diritto al e del lavoro: li accorpa ed insieme li trasforma per superarne i vincoli genetici o acquisiti». Così U. ROMAGNOLI, *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, cit.

Affinché la transizione, digitale e *green*, risponda a criteri di equità e uguaglianza, è essenziale che siano predisposti e messi in atto gli strumenti necessari a rendere accessibili a tutti, persone, gruppi e territori, gli strumenti e le conoscenze, al fine di eludere il rischio che le sacche di esclusione o di emarginazione aumentino e di prevenire un *digital divide* che accrescerebbe le già gravi disuguaglianze esistenti, specialmente a carico di soggetti deboli e svantaggiati <sup>(166)</sup>.

Letta in questa prospettiva la formazione nel mercato diventa un bene di interesse collettivo capace di immunizzare il lavoratore non solo dai controversi principi di condizionalità che caratterizzano i diritti sociali <sup>(167)</sup>, ma anche dalla loro ineffettività <sup>(168)</sup>.

La soddisfazione dell'interesse collettivo all'occupabilità condensa, così, quelle istanze di protezione ed inclusione sociale, nonché di libertà e uguaglianza ascritte alla Costituzione (articoli 2, 3, 4 e 35), che diventano diritti non solo esercitabili dal lavoratore standard ma dal soggetto in quanto persona e che troverebbero un referente costituzionale nella libertà sindacale, *ex* articolo 39, primo

---

<sup>(166)</sup> In tema, V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, I.

<sup>(167)</sup> Sul concetto di diritti sociali come "diritti condizionati", S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *RDSS*, 2015, n. 2, p. 315, dove gli AA. rilevano che l'individuo appena riscoperto rischia di essere abbandonato, ancor prima che restituito, a se stesso, attraverso quella «interpretazione contrattuale della solidarietà, in cui ciascuno si trova a dover conquistare le prestazioni sociali, professionalmente, economicamente, ma anche giuridicamente». Conforme, E. EICHENHOFER, *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *RDSS*, 2013, n. 3, spec. p. 538, che rileva la difficile conciliazione tra il principio di "contrattualità" insita nei diritti condizionati e quello di uguaglianza sostanziale. Si veda anche quanto sostiene Esposito in C. DI CARLUCCIO, M. ESPOSITO, *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 284, per il quale «la condizionalità è in sintonia con questo assetto [il raccordo tra diritto e dovere al lavoro e sistema di sicurezza sociale] se, priva di connotati punitivi e scevra da esigenze di contenimento dei costi, è in grado di valorizzare pienamente il principio lavoristico nelle sue molteplici accezioni, ponendo al centro la persona per promuoverne l'occupabilità come mezzo di sviluppo e di partecipazione alla vita politica, economica e sociale».

<sup>(168)</sup> Sulla distinzione tra diritto alla formazione ed applicazione pratica, A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro: realtà e retorica*, Cacucci, 2012, p. 26, che, in riferimento ai diritti sociali, sottolinea la necessità di scindere la titolarità di un diritto dalla possibilità concreta di esercitarlo. In questo senso, si veda anche S. CIUCCIOVINO, *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'Industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, in *DRI*, 2018, n. 4. L'A. sottolinea l'urgenza di costruire tutele legate alla persona in almeno tre sfere: il diritto soggettivo all'apprendimento permanente e allo sviluppo del proprio capitale di competenze; la sfera della riservatezza del lavoratore al cospetto dell'accumulazione di *big data* che li riguardano, la mobilità professionale nel lavoro e la mobilità tra impieghi.

comma, Cost. <sup>(169)</sup>, dunque nella libertà di rimodulare l'organizzazione sindacale ed estendere i propri interessi a monte del contratto individuale di lavoro. In questa prospettiva, l'organizzazione sindacale affiancherebbe alla tutela "difensiva" le strategie che valorizzano il riconoscimento di spazi di libertà individuale sviluppati sotto la protezione di una rete di natura collettiva <sup>(170)</sup>, proprio come la precarietà è condizione non solo individuale, ma anche collettiva <sup>(171)</sup>. Ed è proprio la costruzione di una rete di protezione collettiva nell'ambito della formazione che favorisce la maturazione di una coscienza anche nel mercato del lavoro: in un sistema produttivo in cui il lavoro si demassifica in "lavori" e l'impresa assume sembianze eterogenee, la formazione «intesa come passaggio obbligato per un posto di lavoro di qualità, conferisce una nuova identità di gruppo al soggetto che lavora, rafforzando il legame sociale» <sup>(172)</sup>. Così l'interesse individuale del disoccupato/cassa integrato/inattivo potrebbe essere assorbito da un interesse collettivo, incidendo sul processo di autodeterminazione di una autocoscienza collettiva necessarie per rivendicare un lavoro di qualità. Tali considerazioni trovano conforto nel consolidamento di federazioni sindacali in rappresentanza dei lavoratori c.d. atipici e dei disoccupati <sup>(173)</sup> che, aderendo alle sigle confederali, garantiscono il perseguimento del principio di uguaglianza sostanziale <sup>(174)</sup> – e dunque dell'interesse collettivo ad esso sotteso – al pari della

---

<sup>(169)</sup> B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., p. 47. Tra l'altro, come sostiene lo stesso A., «il diritto della persona a percorsi formativi funzionali alla sua "libertà" non esclude la tutela giurisdizionale, così come neppure la tutela collettiva classica: sicuramente per gli aspetti generali del divieto di discriminazione, ma anche per la tutela della professionalità dinamica nel rapporto di lavoro o come garanzia di sicurezza nello stesso» (ivi, p. 65).

<sup>(170)</sup> D'altronde, ricorda L. MARIUCCI, *Le libertà individuali e collettive dei lavoratori*, cit., p. 43, «i diritti individuali sono splendidi, ma è altrettanto vero che la solitudine dei diritti individuali non porta da nessuna parte».

<sup>(171)</sup> T. TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in LD, 1999, n. 2, p. 198.

<sup>(172)</sup> B. VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al «pacchetto Treu»*, in LG, 1998, n. 1, p. 6.

<sup>(173)</sup> In tema, M. DELL'OLIO, voce *Sindacato*, cit., qui p. 671. Si veda, ad esempio, il Nidil-Cgil che da Statuto rappresenta, oltre ai lavori somministrati, partite Iva e atipici, anche i lavoratori disoccupati. Sul Nidil, si veda, *ex multis*, A. ACCORNERO, *Nuovi lavori e rappresentanza*, in DRI, 2005, n. 1; L. BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, ivi; D. GOTTARDI, *Questioni aperte sulle strategie sindacali*, in LD, 1999, n. 4, p. 649. Si veda anche l'art. 1 dello Statuto della Cgil: «La Confederazione generale italiana del lavoro è un'organizzazione sindacale [...] che promuove la libera associazione e l'autotutela solidale e collettiva delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti o eterodiretti, di quelli occupati in forme cooperative e autogestite, dei parasubordinati, dei disoccupati, inoccupati, o comunque in cerca di prima occupazione».

<sup>(174)</sup> N. DURAZZI, T. FLECKENSTEIN, S.C. LEE, *Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea*, in *Politics & Society*, 2018, vol. 46, n. 2, p. 205 ss., che si concentrano sull'analisi del Nidil-Cgil e dell'omologo sindacato coreano,

norma inderogabile<sup>(175)</sup>, favorendo anche il rafforzamento del “consenso sindacale”<sup>(176)</sup>. Allo stesso tempo, si vedano alcune strutture sorte in seno alle confederazioni sindacali con il compito di fornire informazione, orientamento e supporto ai giovani e alle persone in cerca di lavoro o per il re-inserimento nel mercato del lavoro<sup>(177)</sup>.

### 5.3. Interesse collettivo, mercato e professionalità

La formazione nel mercato del lavoro incide anche sulla tutela della professionalità del lavoratore. La tecnologia influisce sui profili professionali dei lavoratori, non solo rispetto alla necessità di aggiornare le proprie competenze in relazione ai processi di digitalizzazione ma anche all'acquisizione delle c.d. *soft skills*, che consentano al lavoratore di potersi collocare con più facilità nei sistemi produttivi.

A tal fine occorre muovere da due constatazioni di carattere generale.

Le sollecitazioni provenienti dalle trasformazioni produttive hanno già trovato una positivizzazione sul piano giuridico-formale nella nuova formula dell'articolo 2103 c.c., nello specifico della c.d. mobilità orizzontale<sup>(178)</sup>.

A prescindere dalle perplessità già sollevate dalla dottrina sulla novellata disposizione codicistica<sup>(179)</sup>, ciò che qui interessa sottolineare è la volontà legislativa di dare rilievo non più al solo bagaglio di competenze specifiche e già possedute dal lavoratore, dunque ad una professionalità “statica”, ma ad una professionalità

---

che attribuisce ai sindacati l'adozione di «scelte proattive significative al di là della subordinazione» (traduzione dell'A.).

<sup>(175)</sup> Sull'assimilazione tra norma inderogabile e confederalità rispetto al perseguimento dell'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, si veda già M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, cit., p. 463. In senso più ampio, di “fungibilità” tra norma inderogabile e contratto collettivo, entrambi volti a colmare la disparità di potere contrattuale, si veda anche M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 231.

<sup>(176)</sup> Quale «fondamento di legittimazione» del sindacato. Così A. TURSI, *op. cit.*, p. 591.

<sup>(177)</sup> Si veda, ad esempio, la struttura SOL (Supporto all'orientamento al lavoro) della Cgil. Vedila su <https://www.solcgil.it/>.

<sup>(178)</sup> *Ex multis*, E. BALLETTI, *I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Napoli, 16-17 giugno 2016*, Giuffrè, 2017, spec. p. 101 ss.; M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, n. 6, I; C. PISANI, *Lo jus variandi, la scomparsa dell'equivalenza, il ruolo dell'autonomia collettiva e la centralità della formazione nel nuovo art. 2103*, *ivi*, 2016, I, n. 6.

<sup>(179)</sup> Non solo relativi ad un eccesso di delega rispetto alla l. n. 183/2014, ma anche al periodo di adattamento della contrattazione collettiva al nuovo art. 2103 c.c. Sul secondo punto, si veda M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, in *ADL*, 2019, n. 3, I.

“plastica”<sup>(180)</sup> e dinamica, cioè calibrata sulla posizione che il lavoratore riveste nell’organizzazione aziendale; tema, invero, noto già anzitempo<sup>(181)</sup>.

L’eliminazione del perimetro dell’equivalenza, sostituito dal rinvio all’inquadramento contrattuale e alla categoria legale, spinge l’autonomia collettiva a rivedere i sistemi di classificazione del personale<sup>(182)</sup>, al fine di renderli “elastici” rispetto alle mutevoli esigenze aziendali e, altresì, rafforzandone la tenuta in sede di (eventuale) contenzioso<sup>(183)</sup>.

Ne discende che se la professionalità non viene più interpretata esclusivamente nella sua accezione classica – quale oggetto del contratto di lavoro a cui corrisponde solo un determinato valore economico, dunque definitoria – ma anche come strumento di determinazione dell’area delle prestazioni esigibili<sup>(184)</sup>, spetta ai contratti collettivi aggiornare i vecchi sistemi di classificazione.

La seconda constatazione riguarda l’emersione di nuove professionalità<sup>(185)</sup> che, riproponendosi ciclicamente con maggior intensità via via che l’evoluzione dei sistemi produttivi si fa più accelerata<sup>(186)</sup>, impone un costante aggiornamento

---

<sup>(180)</sup> «Con confini sfumati e porosi tra una e l’altra figura, con contenuti più cooperativi, polifunzionali, e coinvolgenti, con un’importanza crescente della formazione *on the job* e dell’attitudine all’aggiornamento, all’apprendimento, al miglioramento continuo e, dunque, al “saper divenire”». Così M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, cit., p. 500.

<sup>(181)</sup> F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in AA.VV., *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro. Atti dell’VIII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Napoli 12-14 aprile 1985*, Giuffrè, 1986, p. 3 ss. Si veda anche M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in DLRI, 2004, n. 101, spec. p. 169.

<sup>(182)</sup> C. Pisani, *op. cit.*, p. 1128; M. FALSONE, *La professionalità e la modifica delle mansioni: rischi e opportunità dopo il Jobs Act*, in [Professionalità Studi, 2018, vol. II, n. 1](#), p. 31 ss. Si veda già M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 172, la quale rintraccia nei primi casi di riforma degli assetti contrattuali «la volontà, espressa direttamente dalle parti contrattuali al massimo livello, di riappropriarsi di un terreno, quello del giudizio di equivalenza professionale delle mansioni, che da sempre avrebbe dovuto essere considerato di loro competenza elettiva».

<sup>(183)</sup> M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, cit.; M. FALSONE, *op. cit.*; S. CIUCCIOVINO, L. CASANO, P. TOMASSETTI, *Professionalità e contrattazione collettiva: ragioni e contenuti di un fascicolo monografico sul tema*, in [Professionalità Studi, 2018, vol. II, n. 1](#), p. 1 ss.

<sup>(184)</sup> M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, cit.

<sup>(185)</sup> M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, cit.; A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018; si veda a riguardo il volume monografico di [Professionalità Studi, 2021, n. 2](#), dedicato al tema *Nuove professioni e identità professionali*; ILO, [Changing demand for skills in digital economies and societies. Literature review and case studies from low- and middle-income countries](#), 2021, spec. p. 23.

<sup>(186)</sup> Si vedano già le interessanti ricerche sul finire degli anni Ottanta: F. BUTERA, *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni: tendenze, paradigmi e metodi per l’analisi e la progettazione di aree professionali emergenti*, Franco Angeli, 1989; M. MERLINI, *Nuove professioni: il futuro nel presente*, Edizioni Lavoro,

delle competenze non solo con l'obiettivo della crescita economica e della produttività delle stesse imprese avvinte nella morsa della tecnologia, e dunque costrette ad implementare i processi produttivi, ma anche al fine di incanalare la forza-lavoro (che siano giovani in cerca di prima occupazione, disoccupati alla ricerca di nuova occupazione o lavoratori potenzialmente "in transizione") verso i giusti contesti produttivi, onde scongiurare il rischio della "disoccupazione tecnologica".

Anche in questo caso sorge l'esigenza che la contrattazione collettiva si occupi di profilare le nuove figure professionali <sup>(187)</sup>, nel solco di quel temperamento di interessi che ne caratterizza il negozio.

Un sistema di relazioni industriali che si reputi "moderno" non può essere impermeabile o neutrale rispetto ai nuovi modelli di organizzazione del processo produttivo e della stessa forza-lavoro. Si fa largo così un interesse collettivo a tutelare la professionalità del lavoratore che si biforca nella duplice via dell'adeguamento delle "identità professionali" e nella profilazione di nuove, calibrando gli assetti contrattuali in ragione dei mutati assetti organizzativi dell'impresa. Tale interesse collettivo si aggancia inevitabilmente alla tutela del lavoratore nel mercato del lavoro <sup>(188)</sup>.

Tale posizione è corroborata dalle riflessioni seguenti.

---

1986, soprattutto pp. 139-148, dove l'A. sottolinea lo stretto legame tra terziarizzazione dell'economia e sviluppo di nuove professioni.

<sup>(187)</sup> E, dunque, tenendo conto delle conoscenze professionali e delle tecniche adeguate allo svolgimento delle mansioni, del livello e titolo di studio, nonché delle abilità che il ruolo consente di acquisire in una prospettiva di crescita. Si veda a riguardo G.R. SIMONCINI, *Incidenza della rivoluzione digitale nella formazione dei lavoratori*, in *LG*, 2018, n. 1, p. 39 ss., che rileva(va) «l'inesistenza di contratti collettivi su misura per certe attività lavorative e di conseguenza, l'unica ovvia soluzione, sta nel cercare nelle declaratorie professionali note, i profili maggiormente calzanti rispetto all'attività lavorativa che si intende classificare, per procedere poi, grazie ad un processo di analogia, all'applicazione».

<sup>(188)</sup> Si vedano già le considerazioni di L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011, spec. p. 434, relative all'ipotesi di costruire un «percorso degli standard professionali» che conduca «alla definizione di figure professionali "a banda larga", ossia sufficientemente ampie e flessibili da cogliere la complessità del mercato del lavoro e la sua evoluzione».

Ad eccezione delle occasioni in cui è già divenuta vettore di trasformazione<sup>(189)</sup>, sino ai casi più originali<sup>(190)</sup>, sembra che il processo di adeguamento della contrattazione collettiva alle nuove professionalità sia ancora *in fieri*, recependo solo in parte le sollecitazioni provenienti dalle trasformazioni del (mercato del) lavoro<sup>(191)</sup>, non solo a causa delle reticenze delle parti sociali a rinunciare ad un sistema di inquadramento “statico”, ma anche perché i nuovi assetti produttivi, ad esclusione di quelli *labour intensive*, richiedono una “fluidità organizzativa” che potrebbe incidere sullo stesso assetto dei sistemi di classificazione<sup>(192)</sup>.

In un contesto in cui la geografia economica dei mestieri risulta obsoleta e poco adatta a strutture aziendali meno gerarchiche e più flessibili, in cui la compenetrazione tra gli agenti economici rende sempre più sfumati i confini tra i settori

---

<sup>(189)</sup> Si veda il CCNL per l'industria metalmeccanica e della installazione di impianti firmato il 5 febbraio 2021 che ha modificato il vecchio sistema di inquadramento del personale risalente al 19 aprile 1973 ed entrato in vigore nel giugno 2022 che, aggiungendo i “criteri di professionalità” – quali competenze trasversali, polivalenza, polifunzionalità e miglioramento continuo e innovazione correlati ai nuovi sistemi integrati di gestione – ai criteri di autonomia e competenze tecniche-specialistiche, segna un passo avanti rispetto al vecchio assetto contrattuale. Per un'analisi approfondita, A. PRETEROTI, S. CAIROLI, *Il nuovo inquadramento professionale nell'industria metalmeccanica 4.0*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021, p. 141 ss. Inoltre, si veda già il CCNL Chimici che, precedentemente alla riforma del 2015, aveva ricondotto diverse figure professionali e mansioni ad un determinato livello contrattuale, con l'intento di consentire una maggior mobilità orizzontale. Sul punto, C. PISANI, *op. cit.*

<sup>(190)</sup> È il caso del contratto collettivo dedicato agli addetti del settore dell'Information and Communications Technology e siglato da Cifa e Confisal il 21 luglio 2021, che ha riconosciuto nuovi profili professionali fino ad allora assimilati ad altre figure professionali di altri settori, quali metalmeccanica e del commercio. Sul punto, F. NARDELLI, C. MAZZANTI, *La sfida ai tradizionali sistemi di classificazione del personale e allo ins variandi lanciata dalla rivoluzione tecnologica e accelerata dalla pandemia*, in *Professionalità Studi*, 2021, n. 2, p. 1 ss. In questa direzione si veda anche il rinnovo del CCNL per i dipendenti di aziende del terziario 22 marzo 2024, siglato da Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil, che ha introdotto nuovi profili professionali (eliminando altri) in recepimento dei cambiamenti nel mondo del lavoro determinati dalle nuove tecnologie. Tra le novità si rileva la riorganizzazione del sistema di classificazione per il personale dipendente da imprese dell'area servizi, dove sono state definite le esemplificazioni delle figure professionali che operano nelle macroaree pubblicità, marketing e comunicazione/eventi, ricerche di mercato nonché revisione e consulenza aziendale (si veda l'art. 115).

<sup>(191)</sup> Per una disamina, P. TOMASSETTI, *Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in DRI, 2019, n. 4, spec. 1163, dove l'A. evidenzia le «(poche) esperienze» della contrattazione collettiva, posizione ribadita nelle conclusioni.

<sup>(192)</sup> M. FALSONE, *op. cit.*, pp. 42-43.

produttivi e dove rivendica spazio la valorizzazione dei risultati apportati dal lavoratore all'attività imprenditoriale <sup>(193)</sup>, gli eventuali benefici derivanti dai mutamenti organizzativi non sono "spontanei", ma richiedono un percorso di adattamento del mercato del lavoro in termini di istruzione e formazione, onde evitare il soccombere dei vantaggi rispetto ai rischi che possono derivare dal *digital divide* <sup>(194)</sup>, sia sotto il profilo discriminatorio, sia della corrispettività della prestazione resa <sup>(195)</sup>.

I sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dai contratti collettivi hanno tradizionalmente assolto alla duplice funzione di regolare il mercato "interno", determinando le modalità della esecuzione della prestazione di lavoro e i relativi aspetti retributivi e organizzativi, e il mercato "esterno", collegando le dinamiche di allocazione e organizzazione del lavoro al mercato e condizionando la competizione tra i gruppi professionali <sup>(196)</sup>.

Nel momento in cui la Quarta rivoluzione industriale richiede un aggiornamento dei sistemi di classificazione al fine di associare la professionalità – quale complesso di titoli, competenze certificate e capacità – all'attività economica dell'impresa, diventa ancor più stretto il legame tra mercato del lavoro ed organizzazione del lavoro.

Magnani <sup>(197)</sup> ha sottolineato come le prime esperienze di adeguamento degli inquadramenti contrattuali all'alba della Quarta rivoluzione industriale riprendessero *mutatis mutandis* il sistema di misurazione della *job evaluation*. Infatti, mutando i fattori presi in considerazione (quali, oggi, autonomia decisionale, capacità re-

---

<sup>(193)</sup> Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Dal cottimo ai premi di risultato: le relazioni industriali e il (tempo di) lavoro che cambia*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDL a SS. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, cit., p. 241 ss.

<sup>(194)</sup> D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., p. 334.

<sup>(195)</sup> Poiché la professionalità è economicamente valutabile, posto che «rappresenta uno dei principali parametri per la determinazione del valore di un dipendente sul mercato del lavoro». Così Cass. 12 giugno 2015, n. 12253, in *One Legale*.

<sup>(196)</sup> S. CIUCCIOVINO, L. CASANO, P. TOMASSETTI, *op. cit.*; in tema si veda già G. VENETO, *op. cit.*, pp. 39-40, quando rileva che «le diverse situazioni storiche [...] costituiscono la chiave di volta per l'individuazione e l'interpretazione dei problemi intercorrenti tra qualificazione professionale del lavoratore in generale, prima dell'assunzione in azienda e successiva qualificazione professionale dello stesso, così come funzionalizzata ed adeguata alla logica produttiva industriale»; B. VENEZIANI, *op. cit.*, p. 13, dove l'A. afferma che «la formazione va intesa quale segmento non secondario della politica attiva del lavoro e di incentivazione dell'occupazione che si colloca a monte del rapporto e ne presiede in larga parte anche il suo evolversi. Essa attraversa e condiziona molti aspetti e vicende del rapporto, dalla costituzione (qualifica e mansioni) [...] alla sua estinzione (la formazione dei lavoratori in mobilità)». Sul punto, si veda anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 240, che auspica il «rinnovamento di una contrattazione collettiva da intendersi come strumento di regolazione dei mercati del lavoro».

<sup>(197)</sup> M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 175.



lazionali, conoscenze, polifunzionalità, ecc., che rispondono alla c.d. *skill evaluation*) <sup>(198)</sup>, diversi dalla logica organizzativa prettamente taylorista, sembrano riproporsi le medesime precondizioni che sollecitano le organizzazioni sindacali ad estendere la protezione del lavoratore nel mercato del lavoro al fine di sottrarre la retribuzione a parametri di valutazione unilateralmente predisposti all'interno del contesto produttivo; parametri che, al contrario, ne esalterebbero la funzione meramente "allocativa", alla stregua di una merce.

In sostanza può ritenersi che la tutela della professionalità del soggetto nel mercato, intendendosi con ciò l'aggiornamento e la certificazione delle competenze, non ha, dunque, fini esclusivamente extracontrattuali: essa diventa un bene collettivo nella misura in cui è volta all'adeguamento dell'attività di lavoro ai contesti produttivi, diventando di conseguenza oggetto di valutazione e di controllo sindacale mediante il negozio collettivo <sup>(199)</sup>.

D'altronde il legame tra gli auspicati rinnovamenti degli assetti contrattuali e il governo del mercato del lavoro emerge sul piano giuridico-formale non solo nella risaliente produzione normativa già analizzata <sup>(200)</sup>, ma anche in quella più recente. Si riserva di approfondire sul piano del diritto positivo tale rapporto nel capitolo successivo. In questa sede basta rammentare che l'articolo 1, comma 7, lettera e, della legge delega n. 183/2014 lega il rafforzamento delle «opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione» con la «revisione della disciplina delle mansioni, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche» <sup>(201)</sup>.

Il nesso individuato nella disposizione in parola prelude alla presenza di un interesse collettivo a costruire e "profilare" la professionalità dei lavoratori già nelle pieghe del mercato del lavoro, convertendole successivamente nei ruoli e professioni a "banda larga" <sup>(202)</sup> che rivestiranno all'interno dell'organizzazione aziendale.

---

<sup>(198)</sup> P. TOMASSETTI, *op. cit.*, p. 1162.

<sup>(199)</sup> M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 51.

<sup>(200)</sup> Il riferimento è, ad esempio, all'art. 25, commi 4-5, della l. n. 675/1977 e all'art. 11 del d.l. n. 7/1970. Ad essi si aggiunga che il collegamento tra professionalità, contrattazione collettiva e ricollocazione dei disoccupati era già emerso nel raccordo tra gli artt. 1 e 4, lett. b, della leggequadro in materia di formazione professionale, l. n. 845/1978, e nell'art. 118 della l. n. 388/2000 (su cui si veda *infra*). Sul punto, si rinvia a D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., pp. 328-334.

<sup>(201)</sup> Su tale connessione si veda già C. PISANI, *op. cit.*, spec. p. 1143.

<sup>(202)</sup> F. BUTERA, *Industria 4.0. come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *op. cit.*, p. 97, che si avvale della nozione di «ruoli aperti»,

Se il lavoro appare sempre meno inquadrabile sulla base delle mansioni svolte e sempre più tenendo conto della professionalità del lavoratore, diventa più stretto il collegamento tra capacità possedute e da acquisire, risultato economico dell'impresa e dinamiche retributive, secondo una combinazione tra requisiti oggettivi (titoli e competenze certificate) e soggettivi (capacità concrete e risultato economico) che prescindono dalla posizione organizzativa che il lavoratore riveste <sup>(203)</sup>.

L'interesse collettivo alla tutela della professionalità nel rapporto di lavoro, stabilendo i limiti e i perimetri della mobilità endoaziendale e misurando la professionalità resa, troverebbe maggiore realizzazione qualora l'organizzazione sindacale negoziasse inquadramenti contrattuali che siano coerenti con le trasformazioni economiche e sociali in corso <sup>(204)</sup>, fornendo gli strumenti e i parametri idonei a "misurare" la prestazione resa e a tutela della professionalità posseduta dal lavoratore, traghettando altresì il lavoratore dalle mansioni ai ruoli e professioni a "banda larga".

Si intende dire che il fabbisogno di competenze trova un riconoscimento attraverso un reciproco interscambio tra mercato del lavoro e negozio collettivo, in cui il sindacato diventa garante di eguaglianza ed equità, valorizzando inoltre la funzione "motivazionale" del contratto collettivo nei contesti produttivi, da intendersi come gli effetti della retribuzione sulla capacità performativa del lavoratore <sup>(205)</sup>, che è appunto agganciata alla professionalità. In questa prospettiva, la "cittadinanza professionale" verrebbe sottratta alle fluttuazioni del libero mercato e "tarata" sulle esigenze dei lavoratori e dell'impresa <sup>(206)</sup>.

Inoltre, il legame tra professionalità plastica e contrattazione collettiva è fondamentale al fine di tutelare le nuove identità (e ruoli) professionali già nel mercato del lavoro.

Come ha rilevato Tiraboschi, «la tutela e promozione della professionalità possono e devono oggi essere pensate e coltivate in una dimensione prevalentemente extra-aziendale, ancorandole alla persona più che al solo contratto di lavoro, [...] che potrebbe consentire di capitalizzare, nei termini di un processo di

---

per indicare i "copioni professionali" che spetta ad ogni lavoratore porre in essere nel contesto lavorativo.

<sup>(203)</sup> M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 177.

<sup>(204)</sup> Sulla coerenza logica tra professionalità e mercato del lavoro, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 247.

Rispetto all'interesse datoriale ad un aggiornamento costante della professionalità e alla profilazione delle nuove identità professionali, F. MARASCO, *Il ruolo dell'associazione datoriale tra mercato del lavoro e tutela della professionalità*, in *LLI*, 2018, n. 2.

<sup>(205)</sup> B.E. KAUFMAN, *op. cit.*, p. 26.

<sup>(206)</sup> B. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, in *LD*, 2004, n. 2, spec. p. 299; S. CIUCCIOVINO, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 9.

maturazione e manutenzione della professionalità, l'intero ciclo di vita delle persone integrando percorsi educativi e formativi ed esperienze di lavoro»<sup>(207)</sup>.

Se, in passato, l'omogeneità degli interessi della forza-lavoro e la percezione di essere parte di una collettività, quali presupposti ideali per l'acquisizione e l'affermazione di una coscienza sindacale, emergevano sul posto di lavoro, in cui si realizzava la convergenza degli interessi di ogni singolo iscritto, oggi è necessario immaginare una dilatazione dell'interesse collettivo non solo perché perde rilievo la concentrazione del lavoro nell'impresa fordista<sup>(208)</sup>, ma anche perché le stesse qualifiche della catena produttiva fordista sono affiancate – o forse sostituite – da altre (e differenti) professionalità spesso distanti dal sistema produttivo “di fabbrica”. Tale auspicio si fa più pressante in considerazione delle nuove identità professionali che reclamano rappresentanza e degli spazi angusti dell'oggetto di un contratto di lavoro sempre più caratterizzato da temporaneità e intermittenza e che rende parziale una tutela della professionalità esclusivamente sul posto di lavoro.

Sotto questo profilo, inoltre, l'interesse collettivo alla tutela della professionalità nel mercato del lavoro potrebbe produrre anche un ulteriore effetto positivo, non solo al fine di supportare i noti meccanismi di autotutela (appunto, il contratto collettivo), ma esplorarne – eventualmente – di nuovi.

Come si è già detto, la tutela della professionalità plastica implica il possesso di competenze che attengono non solo a un'area specifica del segmento produttivo in cui si opera, ma anche di natura specialistica settoriale e di carattere generale (le c.d. *soft skills*). Le prime di tali competenze possono essere messe al servizio esclusivamente di una determinata realtà aziendale, sulle quali insiste conseguentemente l'interesse economico del datore di lavoro<sup>(209)</sup>; le altre (*soft skills* e competenze settoriali) fungono da minimo comune denominatore su cui è possibile ricostruire un interesse collettivo a partire proprio dalle identità o dai ruoli professionali, al fine di modulare una “teoria dell'offerta effettiva”<sup>(210)</sup> che capovolgerebbe il tradizionale paradigma dell'offerta e della domanda di lavoro: non più i singoli lavoratori che si rivolgono ad un ventaglio di imprese alla ricerca di

---

<sup>(207)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 246.

<sup>(208)</sup> G. SATERIALE, *op. cit.*, p.718.

<sup>(209)</sup> Si segnala, a proposito, l'art. 11 del d.lgs. n. 104/2022, che collega l'obbligo formativo al solo interesse del datore di lavoro. Sul punto, F. STAMERRA, *La formazione obbligatoria ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 104/2022*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 341 ss.

<sup>(210)</sup> W. STREECK, *op. cit.*, p. 172.

occupazione, ma le imprese che si rivolgono a lavoratori con «competenze decentralizzate» <sup>(211)</sup>, i quali trovano coagulo nell'interesse collettivo a tutelare la propria professionalità così come funzionalizzata all'attività produttiva aziendale (e quindi successivamente individuata nel contratto individuale di lavoro), rinvendendo così quella funzione “paracontrattuale del naturale conflitto” del sindacato, elaborata dalla dottrina.

Posta in questi termini, qualificare come collettivo tale interesse del gruppo potrebbe supporre collocare l'organizzazione sindacale in termini necessariamente conflittuali rispetto all'interesse datoriale (al profitto).

Sul punto, giova rammentare preliminarmente che la tutela della professionalità nel mercato del lavoro è stata interpretata secondo una logica partecipativa <sup>(212)</sup>, ossia tale da implicare un sostegno dell'attività sindacale alle esigenze imprenditoriali <sup>(213)</sup>. Tale interpretazione può supportare il rafforzamento del potere collettivo?

Per approfondire tale passaggio è necessario principiare da una digressione di filosofia politica di matrice lockiana. Secondo la visione del filosofo inglese, la società non esiste in natura, ma è l'esito di un patto sociale tra governante e governati, i quali delegano al primo il governo di essa, contraendo l'obbligo di obbedire alle sue leggi e rinunciando ad una serie di prerogative c.d. “naturali”. Senza il patto, dunque, non esisterebbe lo Stato, proprio perché esso è la somma “consapevole” dei suoi cittadini, i quali, nel caso di dissenso, rifiutando lo stesso patto, non solo ne minerebbero il buon funzionamento, ma ne decreterebbero anche la fine. Se, riprendendo la sineddoche utilizzata da Trentin <sup>(214)</sup>, lo Stato rappresenta la macro-*polis* e l'impresa la micro-*polis*, il richiamo alla teoria lockiana del “contratto sociale” ben si attaglia anche ai rapporti di produzione. Se le categorie professionali, realizzando di essere tali poiché riunite attorno ad un interesse collettivo (già) nel mercato, sono essenziali alla continuità dell'attività imprenditoriale in ragione delle strategie da questa attuate, proprio perché in possesso di quelle competenze necessarie al buon andamento dell'iniziativa economica privata, allo stesso tempo possono minarne o inficiarne il funzionamento

---

<sup>(211)</sup> Che riguardano l'insieme di competenze e abilità tecnico-cognitive peculiari del settore produttivo e non esclusivamente del processo produttivo in cui il lavoratore opera. Sul punto, W. STRECK, *op. cit.*, p. 174.

<sup>(212)</sup> Sul punto, M.P. KLINDT, *Trade union renewal through local partnerships for skill formation*, in *Transfer*, 2017, vol. 23, n. 4, p. 442 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>(213)</sup> S. CIUCCIOVINO, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, cit., p. 138. Sotto questo profilo, risulta particolarmente interessante il sistema sperimentale di governo della formazione nel settore metalmeccanico predisposto dalle parti sociali con il supporto della ricerca accademica, denominato Metapprendo. Sul punto, si veda *infra*, cap. 3, parte 2, § 1.

<sup>(214)</sup> B. TRENTIN, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Firenze University Press, 2014, pp. 217-218.

qualora ne risulti compromessa la professionalità (sia nella sua dimensione dinamica, sia nella sua dimensione statica e di “valore”). Si intende dire che nella misura in cui le imprese sono obbligate a “sfruttare” il potenziale della tecnologia per non restare indietro nel mercato competitivo, esse sono costrette a ricercare le professionalità adeguate al fine di rendere economicamente proficuo lo sforzo, anche economico, che consegue all’innovazione, pena una sottoutilizzazione delle risorse produttive.

La dinamica potrebbe condurre, nell’ottica delle relazioni industriali, ad un ragionevole contemperamento dell’interesse all’efficienza dell’impresa con l’interesse alla distribuzione del lavoro e all’equità sociale, che sono principi riconosciuti nel prisma delle relazioni industriali e, invece, respinti dalla teoria del capitalismo neoclassico <sup>(215)</sup>.

In questo senso, dunque, verrebbe a costituirsi un sistema di rapporti tra capitale e lavoro che tuttavia vede la partecipazione anticipare il conflitto, ma non annullarlo aprioristicamente <sup>(216)</sup>. Come nei luoghi di lavoro conflitto e cooperazione coesistono <sup>(217)</sup>, allo stesso tempo essi possono convivere anche nel mercato del lavoro giacché l’interesse collettivo alla tutela della professionalità può essere soddisfatto attraverso sistemi di controllo e/o canali di gestione del mercato.

Onde evitare fraintendimenti occorre evidenziare che non si intende presupporre una subspecie di “procedimentalizzazione del potere imprenditoriale” <sup>(218)</sup>, poiché non si invoca alcun intervento “vincolante” del legislatore, sicché non viene pregiudicata la libertà sindacale, né tantomeno quella economica datoriale. Al contrario, si vuole valorizzare il carattere privatistico che attribuisce rilievo al procedimento di formazione degli interessi che deriva dai comportamenti organizzatori delle parti, al fine di rafforzare il potere sindacale <sup>(219)</sup> e incidere così sul processo decisionale dei datori di lavoro non già quando il rapporto lavorativo è stato istaurato, ma prima del negozio individuale, con l’obiettivo della «creazione di regole convenzionali per un riordino dei mercati» <sup>(220)</sup>.

---

<sup>(215)</sup> B.E. KAUFMAN, *op. cit.*, p. 37.

<sup>(216)</sup> In questo senso, W. STREECK, *op. cit.* Sul “doppio canale”, conflittuale e cooperativo, M.P. KLINDT, *op. cit.*, che usando delle immagini di notevole efficacia espressiva, parla rispettivamente del momento della “boxe” e del momento della “danza”.

<sup>(217)</sup> Si veda V. BAVARO, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in *LD*, 2021, n. 3-4.

<sup>(218)</sup> Su cui già U. ROMAGNOLI, *Per una rilettura dell’art. 2086 c.c.*, in *RTDPC*, 1977, n. 3. Più diffusamente, e con specifico riguardo ai diritti di informazione e consultazione, si veda il capitolo successivo.

<sup>(219)</sup> Si veda già M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, cit., p. 10, il quale rileva che «il controllo del collocamento, non diversamente dalla attività organizzativa, da quella di sciopero e da quella di contrattazione, è condizione per la costruzione di posizioni di potere dei gruppi organizzati in sindacato».

<sup>(220)</sup> Uno spunto sul tema, ancorché in una prospettiva diversa, è dato da E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 67.

Se è vero, come si ritiene, che il potere collettivo nasce e si consolida laddove vi sia un gruppo che si faccia promotore di tale interesse «all'insegna della protezione dei lavoratori dal libero e incondizionato funzionamento del mercato»<sup>(221)</sup>, la tutela della professionalità negli stessi spazi di formazione, certificazione delle competenze e gestione della forza-lavoro rivestirebbe non solo la funzione di controllo, ma anche di equilibratore del mercato: da un lato, si rafforzerebbe la collaborazione tra le parti sociali nell'interesse privatistico di ognuna (del buon andamento dell'iniziativa privata e della tutela della professionalità), nonché pubblico dell'economia generale; dall'altro, l'organizzazione sindacale supporterebbe i processi di incontro tra domanda e offerta, programmando e pianificando il processo di adeguamento delle esigenze formative a seconda dei cambiamenti del sistema e dell'organizzazione del lavoro, verificando la congruità della professionalità posseduta dal lavoratore con l'inquadramento previsto dal contratto individuale (e secondo le previsioni stabilite nel negozio collettivo).

Così inteso, l'interesse collettivo si ripropone di ricongiungere non solo le tutele nel mercato con quello del rapporto, ma anche di assemblare i pezzi di un mercato del lavoro decostruito: accanto ad alcune funzioni classiche (quali stabilire standard minimi e regolare il rapporto di lavoro) si amplierebbe la funzione sindacale di calibrare la gestione del conflitto, nel tentativo di rimuovere quelle «resistenze all'innovazione delle regole» delle relazioni industriali auspicato dalla dottrina<sup>(222)</sup>.

Procedendo per immagini, l'interesse collettivo alla tutela del soggetto nel mercato del lavoro si manifesterebbe come un macro-interesse alla formazione e alla occupazione e rioccupazione, costituito da sottoinsiemi di interessi collettivi che anticipano la formazione dell'interesse collettivo nel processo produttivo, quindi nei luoghi di socializzazione dove si esplica la prestazione lavorativa<sup>(223)</sup>.

## **6. L'emersione dell'interesse collettivo secondo la prospettiva pluriordinamentale**

Analizzata la plausibile emersione di un interesse collettivo alla protezione della persona lavoratrice nel mercato del lavoro, si tratta adesso di verificare in prima

---

<sup>(221)</sup> M. RICCI, *L'evoluzione delle fattispecie interpositorie: mercato del lavoro, politiche di flessibilità e relazioni industriali*, in *DLM*, 2003, n. 2, p. 377.

<sup>(222)</sup> T. TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, cit., p. 192.

<sup>(223)</sup> Sulla costruzione del potere collettivo nel luogo di lavoro, si veda M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, cit., p. 191.

istanza se esso sia stato autoritativamente selezionato dall'organizzazione sindacale <sup>(224)</sup> e se abbia trovato collocazione nella produzione dell'ordinamento intersindacale <sup>(225)</sup>, quale volontà normativa dei soggetti contrattuali cristallizzata all'interno di un regolamento autonomo.

Nonostante sia stata paventato il declino dell'ordinamento intersindacale <sup>(226)</sup>, la disamina appare il più idoneo banco di prova per verificare se effettivamente possa ammettersi un interesse o meno del sindacato alla protezione dei soggetti privi di lavoro (anche solo potenzialmente).

Sul punto, tuttavia, è opportuno fare alcune precisazioni preliminari: seppur l'ordinamento intersindacale si manifesti, nei suoi tratti originari, nel contratto collettivo, la prospettiva d'analisi prescelta impone di ampliare lo sguardo sino agli accordi interconfederali, strumenti di «*soft law* contrattuale» <sup>(227)</sup> e di natura concertata <sup>(228)</sup>.

Su un piano metodologico tale prospettiva appare giustificata proprio perché in questa fase non si intende verificarne la funzione regolativa (si veda *infra*, capitolo III), ma solo la maturazione dell'interesse collettivo; inoltre, le soluzioni intercategoriale manifestano pienamente quella sintesi degli interessi capace di valorizzare maggiormente l'*attitude* solidaristica dell'assetto confederale che, in questo

<sup>(224)</sup> Giacché, come si è già detto, è l'organizzazione sindacale a selezionare in prima istanza gli interessi collettivi meritevoli di tutela, come espressione della libertà di organizzazione sindacale *ex art.* 39, comma 1, Cost. Cfr. M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, cit., p. 47.

<sup>(225)</sup> Come un sistema o sistemi collegati di norme, con criteri autonomi di legittimazione rappresentativa, con proprie regole di competenza, con strumenti singolari di realizzazione di un ordine, che si è venuto delineando sempre più chiaramente come diretto, prima ancora che a realizzare la tutela dei suoi destinatari, a fissare un equilibrio di interessi tra forze sociali contrapposte. Cfr. G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, cit., *passim* pp. 13, 50 e 110.

<sup>(226)</sup> E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 50, per il quale, la fine dell'ordinamento sindacale è evidente nella «giurisdizionalizzazione del conflitto». Alle medesime posizioni, tuttavia approdando successivamente ad esiti diversi, sembra aderire anche T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2019, n. 396, p. 13, quando afferma che «questa strumentazione contrattuale [la parte obbligatoria del contratto collettivo] ha perso di significato, perché tecniche simili per essere effettive presuppongono sistemi di monitoraggio continuo e strumenti sanzionatori».

<sup>(227)</sup> T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, cit., p. 6.

<sup>(228)</sup> Del resto la dottrina non ha esitato nel definire le intese concertate frutto dell'ordinamento intersindacale oppure il risultato del dialogo tra l'ordinamento sindacale e quello statale. Sulla prima interpretazione si veda G. ARRIGO, *Dalla concertazione al dialogo sociale: Europa e Italia*, in *LD*, 2004, n. 2, p. 393, quando afferma che la concertazione «nasce e vice con pienezza nell'ordinamento intersindacale», svolgendosi comunque «fuori dall'ordinamento statale»; sul secondo, L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, 2009, n. 3, p. 450, che la definisce come «un metodo di produzione normativa che combinava fonte legislativa e contrattuale».

caso, si esprime – o dovrebbe esprimersi – nella ricomposizione degli interessi tra disoccupati e occupati.

Senza ripercorrere nel dettaglio i differenti accordi in materia di formazione e politiche attive presi in considerazione, è possibile desumere l'esistenza dell'interesse collettivo suddetto, pur con alcune precisazioni.

Da un punto di vista della distribuzione temporale, emerge come il picco degli accordi segni il decennio degli anni Novanta, a cui segue un profondo vuoto nel primo decennio del XXI secolo per poi via via riproporsi, non ancora con accenti forti (si veda *infra*), nel corso dell'ultimo decennio. Questo vuoto è giustificabile se si considera alcuni fattori che hanno inciso profondamente sull'assetto delle relazioni industriali del nuovo secolo.

La fase della concertazione ha subito una frenata quando, «esposta alle intemperie del clima politico» <sup>(229)</sup>, viene surrogata dal metodo del “dialogo sociale”, la cui manifestazione plastica è rappresentata dal Patto per l'Italia, stipulato dal Governo con le confederazioni sindacali Cisl e Uil (con l'assenza della Cgil) <sup>(230)</sup>.

La torsione che ne è conseguita non è solo meramente lessicale, poiché alla gestione trilaterale di vertice, in cui la responsabilità partecipativa rappresentava il crocevia per gli accordi su materie di politica macroeconomica e del lavoro, si sostituiva un modello in cui le parti sociali rivestivano un ruolo meramente consultivo e ancillare <sup>(231)</sup>.

Sono ben noti i passaggi di questa fase – ormai superata <sup>(232)</sup> – del diritto del lavoro. Tuttavia occorre evidenziare che l'assetto governativo ha optato per una politica del diritto in cui, in nome della occupabilità di matrice europea, sembra

---

<sup>(229)</sup> B. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, cit., p. 307. *Ex multis*, si veda anche G. SATERIALE, *op. cit.*, p. 717.

<sup>(230)</sup> G. ARRIGO, *op. cit.*; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., p. 54, che rileva come nel Libro bianco le politiche attive abbiano assunto le fattezze di una “punizione” per l'individuo, con la formazione che non è più un diritto sociale, ma «diventa un “obbligo” dell'individuo di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro».

<sup>(231)</sup> Di «funzione di servizio» parla G. ARRIGO, *op. cit.*, p. 396. Occorre tuttavia rilevare che, secondo altra dottrina, il nuovo assetto derivi dal pericolo di una visione «onnicomprensiva e totalizzante della concertazione» italiana che, diversamente dal dialogo sociale europeo, *ex artt.* 154 e 155 TFUE, non prevedeva una procedura formalizzata, col rischio di risultare paralizzante per il processo di sviluppo economico-sociale. Sul punto, M. BIAGI, *Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro*, in *DPL*, 1998, n. 21.

<sup>(232)</sup> Per una disamina delle vicende politiche e delle posizioni della dottrina, R. DEL PUNTA, *Il diritto del lavoro fra due secoli: dal protocollo Giugni al decreto Biagi*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, 2008, p. 253 ss.; L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020, p. 163 ss.



sia prevalsa – soprattutto avendo riguardo ad alcuni istituti del decreto legislativo n. 276/2003 – la deresponsabilizzazione dell'attore pubblico <sup>(233)</sup>.

È soprattutto a partire da questa fase che, da un lato, l'espressione mercato del lavoro assume un significato più esteso <sup>(234)</sup>, dall'altro le organizzazioni sindacali, di fronte alla frammentazione contrattuale, sono state sollecitate a approfondire maggiormente i propri sforzi nel ridefinire le regole del sistema contrattuale. All'alba del XXI secolo gli accordi mostrano come fosse in atto un tentativo di recupero della regola collettiva soprattutto sul versante degli aspetti difensivi, proiettati «prevalentemente a regolare il conflitto intersindacale» <sup>(235)</sup>, attraverso la revisione degli assetti contrattuali <sup>(236)</sup> e l'introduzione di un meccanismo partecipativo di regolazione e di assorbimento del consenso <sup>(237)</sup>.

Non che a distanza di circa un decennio tali criticità siano venute meno, ma emerge contestualmente anche la volontà dell'ordinamento intersindacale, e in particolare l'interesse collettivo delle organizzazioni sindacali, di svolgere un ruolo di rilievo in materia di formazione e di politiche attive.

D'altronde l'impegno a partecipare alla formazione (nel mercato) e alla ricollocazione dei disoccupati/inoccupati affiora già nel protocollo Giugni del 1993, laddove le parti concordano sulla necessità di «un'evoluzione delle relazioni in-

---

<sup>(233)</sup> *Ex multis*, L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, cit., p. 452, che parla di «politiche astensionistiche»; cfr., inoltre, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 352, che, diversamente, ritiene si tratti più di una «delega alle parti sociali che di deresponsabilizzazione dell'attore pubblico». Un'efficace espressione è quella utilizzata da F. LISO, *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2004, n. 20. L'A., rilevando «forti ambivalenze ed ambiguità» rispetto al ruolo dell'autonomia collettiva, postula: «credo proprio che l'interprete, disorientato dalla confusione e dalla contraddittorietà dei molteplici segni presenti in questa legge abbia bisogno dell'aiuto di un cultore della disciplina di Freud per raccapezzare la via giusta per la loro lettura» (p. 13).

<sup>(234)</sup> G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>(235)</sup> G. FERRARO, *Sul rinnovato “sistema” di relazioni industriali*, in *ADL*, 2014, n. 3, I, spec. p. 553.

<sup>(236)</sup> Con l'accordo-quadro 22 gennaio 2009, anch'esso separato, si è giunti a ratificare la «riforma degli assetti contrattuali». Si vedano le valutazioni di L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, cit., p. 449.

<sup>(237)</sup> Il riferimento è all'accordo 28 giugno 2011, al protocollo 31 maggio 2013 e al Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014. Si veda anche il Patto della fabbrica del 9 marzo 2018, la cui novità, secondo dottrina, è ravvisabile soprattutto nell'introduzione di un sistema di misurazione delle organizzazioni datoriali, pur se presenta alcune perplessità in sede applicativa. Cfr. M. RICCI, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in *ADL*, 2018, n. 6, I, p. 1392.

dustriali e delle politiche aziendali per la realizzazione della formazione per l'inserimento, della riqualificazione professionale e della formazione continua» (punto 2) <sup>(238)</sup>.

Provando a ricostruire, ricorrendo ad una sorta di *collage*, l'interesse collettivo alla tutela dei privi di lavoro nel mercato, avvalendoci della produzione normativa dell'ordinamento intersindacale, è possibile postulare che la formazione professionale «non sia un fatto puramente economico, ma anche sociale», motivo per cui è compito anche delle parti sociali esercitare un «ruolo di indirizzo e di controllo sugli attuali sistemi formativi, secondo criteri di qualità per rispondere alle esigenze del comparto produttivo e del lavoro con particolare riferimento ai finanziamenti, agli squilibri territoriali dell'offerta e all'evidente divario qualitativo e quantitativo rispetto ai partner europei» <sup>(239)</sup>.

---

<sup>(238)</sup> Si veda il protocollo del 1993. Sul punto, si veda anche l'accordo tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sulla formazione del 20 gennaio 1993, che affida agli enti bilaterali il compito di offrire «al sistema formativo, in modo non episodico ma continuativo e organizzato, il proprio contributo, di indicazioni e proposte nel campo della formazione, dell'orientamento e della riqualificazione per agevolare il reimpiego».

<sup>(239)</sup> Si veda l'accordo interconfederale in materia di formazione professionale, contratti di formazione e lavoro, a tempo parziale e a tempo determinato, mercato del lavoro e mobilità del 13 maggio 1993, stipulato tra Confapi e Cgil, Cisl e Uil. Cfr. anche accordo interconfederale 2 febbraio 1993 su politiche formative, contratti di formazione e politiche del reimpiego, tra Confartigianato, CNA, Casa, Clai e Cgil, Cisl, Uil; accordo 20 gennaio 1993 sulla formazione, tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil.

Tale funzione, che ha trovato completa espressione soprattutto nel Patto per il lavoro del 1996 <sup>(240)</sup> e nel Patto di Natale nel 1998 <sup>(241)</sup>, viene riproposta nell'ultimo decennio sia alla luce del progressivo affermarsi del lavoro discontinuo che rende difficoltoso l'accesso alla formazione dei "soggetti deboli" (quali giovani e lavoratori over 50) <sup>(242)</sup>, sia a seguito della riforma approntata dalla legge n. 92/2012 – e successivamente completata con la legge n. 13/2013 – che rinnova il sistema di apprendimento permanente, estendendosi anche agli ambienti non formali e informali, oltre che formali <sup>(243)</sup>.

---

<sup>(240)</sup> Si vedano, a riguardo, tra gli obiettivi, quelli di individuare «gli strumenti per favorire la partecipazione delle parti sociali, riconoscendone il ruolo determinante quali rappresentanti rispettivamente di domanda e offerta di lavoro, nel prospettare esigenze e priorità assicurando coerenza dei processi formativi con l'obiettivo di innalzare la competitività del sistema italiano; mirare gli interventi sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi da rilevare concretamente con la partecipazione strutturata delle parti sociali, anche attraverso la valorizzazione degli organismi bilaterali; attivare un sistema di ricognizione permanente della quantità/qualità dell'offerta formativa che ne verifichi la coerenza con gli effettivi fabbisogni della domanda di lavoro richiesta dal sistema produttivo anche settoriale» (*Formazione*, punto I), strumentale anche all'attivazione dei patti d'area. Sul punto, B. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, cit., p. 299, quando sottolinea che «se è vero, come è stato giustamente sostenuto, che l'attuazione del diritto al lavoro è affidata ad un termine – l'occupabilità appunto – dai contorni non del tutto precisi, ancora più opportuna appare la scelta del Patto di affidare alla gestione congiunta degli enti esponenziali degli interessi del mercato l'attuazione ed il controllo delle politiche professionalizzanti». In senso adesivo, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., pp. 342-343. Critico rispetto al Patto, U. ROMAGNOLI, *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, cit., p. 458, che non rileva alcuna «proposta di segno opposto» rispetto ai «miti ideologici del liberismo e dell'individualismo».

<sup>(241)</sup> Si veda il punto 6 della Premessa del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 1998, che prescrive: «Le parti sociali firmatarie del presente accordo, d'intesa con il Governo, parteciperanno pienamente all'elaborazione di tale Piano [Piano Nazionale d'Azione per l'occupazione], al monitoraggio degli effetti conseguiti e alla sua implementazione per le azioni che toccano direttamente la loro responsabilità».

<sup>(242)</sup> Si veda il punto 3, *Ammortizzatori sociali*, del protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili tra Governo e parti sociali del 23 luglio 2007.

<sup>(243)</sup> Si veda il protocollo *Una formazione per la crescita economica e l'occupazione giovanile*, stipulato il 13 febbraio 2013 da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, p. 2. Contenuti successivamente reiterati sia nell'accordo tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 5 luglio 2018, relativo alla detassazione della formazione mediante il credito di imposta previsto dall'art. 1, commi 46-56, della l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), sia nei Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 2018, il c.d. Patto per la fabbrica (si veda il punto *Formazione e competenze*), in cui si auspica un potenziamento degli strumenti per la certificazione delle competenze e un sostegno alla «attuazione di quelle iniziative dirette ad affrontare sia le fasi di transizione del mercato del lavoro – con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento e, contestualmente, supportare le politiche attive per l'occupazione – sia la gestione delle situazioni di crisi».

In sostanza, negli accordi analizzati si materializza l'interesse collettivo alla tutela del lavoratore nel mercato mediante la formazione, collocando l'organizzazione sindacale non in una posizione subalterna rispetto all'intervento pubblico, ancorché a supporto di esso <sup>(244)</sup>.

Tuttavia, proseguendo con un'analisi più dettagliata, ed estendendo il focus anche all'avviamento e ricollocazione professionale, emergono in controluce alcuni aspetti che occorre necessariamente richiamare e che sembrano riproporre quel dualismo tra soggetti privi di occupazione (in cerca di prima occupazione e/o disoccupati) e lavoratori potenzialmente in transizione.

La funzione di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ha trovato spazio nei primi accordi citati. Si pensi soprattutto al protocollo Giugni del 1993 <sup>(245)</sup> e ai successivi Patto per il lavoro e Patto di Natale, nei quali la volontà di vestire i panni di una rappresentanza nel mercato del lavoro trova la sua più completa espressione nei contratti d'area <sup>(246)</sup> e nei patti territoriali per lo sviluppo e l'occupazione. Al di là degli esiti <sup>(247)</sup>, un richiamo all'urgenza di politiche attive capacitanti verrà ripresa anche successivamente <sup>(248)</sup>. Eppure, soprattutto negli ultimi accordi, emerge una ricalibratura delle soluzioni prospettate dell'autonomia collettiva nella direzione di spronare l'attore pubblico – in accordo anche con gli operatori privati – a svolgere la propria funzione di agevolare l'incontro tra domanda e offerta, riservando a sé quelle di monitoraggio esterno,

---

<sup>(244)</sup> D'altronde ciò emerge anche riguardo all'apprendistato, laddove la contrattazione collettiva viene delegata a disciplinare la formazione degli apprendisti (spec. art. 44, comma 2, d.lgs. n. 81/2015).

<sup>(245)</sup> E ai tre accordi successivi con Confindustria, Confapi e Confartigianato precedentemente citati.

<sup>(246)</sup> Si veda il Patto di Natale, che annovera tra gli oggetti delle possibili intese: programmi finalizzati all'inserimento di giovani nell'ambito delle nuove attività e alle pari opportunità; la definizione di pacchetti formativi correlati ai programmi di cui sopra finalizzati al reinserimento di disoccupati di lunga durata, cassintegrati e lavoratori nelle liste di mobilità.

<sup>(247)</sup> Si veda già CNEL, *I patti sociali e le esperienze della concertazione locale per lo sviluppo e l'occupazione nelle regioni italiane. Osservazioni e proposte*, 2004. Nel volume emerge uno sviluppo dei patti soprattutto nelle Regioni che si dotano di sistemi di concertazione "altamente strutturati", grazie a cui vengono esplicitati non solo contenuti ed obiettivi dei patti, ma anche le procedure, le modalità operative, le materie, il livello territoriale del partenariato e della concertazione.

<sup>(248)</sup> Si veda, soprattutto, il protocollo Cgil, Cisl e Uil *Una via italiana a Industria 4.0 che guardi ai modelli europei più virtuosi* del 13 marzo 2017, in cui il punto 2 richiede l'istituzione di una cabina di regia che includa le parti sociali, volta a: realizzare iniziative per far crescere nei territori l'attenzione e la partecipazione sulle opportunità offerte dal Piano Industria 4.0; monitorare l'andamento degli investimenti e gli impatti che essi hanno sul lavoro e sull'occupazione nelle imprese e nei territori; analizzare e valutare i risultati e l'efficacia degli strumenti messi in campo dal Governo. Si veda ancora il punto 6, lett. d, del Patto per la fabbrica precedentemente richiamato.

ancorché quest'ultime siano espresse solo da declaratorie vaghe e richiami di principio <sup>(249)</sup>.

Come è stato già sottolineato da Treu <sup>(250)</sup>, le relazioni industriali scontano la necessità di tenere insieme tendenze diverse per via delle complesse dinamiche interne alle diverse organizzazioni sindacali, motivo per cui gli accordi «mirano a fissare obiettivi di massima lasciando alle categorie la scelta dei tempi e dei modi di procedere nelle direzioni segnalate».

Nonostante la vaghezza espositiva, focalizzando l'attenzione verso la ricollocazione professionale dei lavoratori percettori di CIG e/o coinvolti in procedure di licenziamento, le relazioni industriali si fanno molto più precise e puntuali.

Il riferimento è all'accordo sulla formazione del 20 gennaio 1993 stipulato da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil e alla proposta per le politiche del lavoro siglata da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil il 1° settembre 2016. Tali accordi si collocano in due fasi profondamente diverse, ma sono accomunati dal fatto che entrambi vengono alla luce in un momento di transizione normativa, rispettivamente la legge n. 223/1991 e il decreto legislativo n. 148/2015, volti a gestire gli esuberanti del personale mediante il ricorso agli ammortizzatori sociali ed eventualmente ricorrere alle procedure di licenziamento collettivo. Entrambi intendono promuovere un modello di relazioni industriali fondato sulla collaborazione attiva con l'attore pubblico, in cui risalta l'interesse sindacale ad agire direttamente nella ricollocazione degli esuberanti.

Nel caso dell'accordo del 1993, infatti, si intendeva affidare agli organismi paritetici bilaterali la ricollocazione dei lavoratori in mobilità ed eccedentari <sup>(251)</sup>, avvalendosi dei benefici (oggi abrogati) di cui all'articolo 5, comma 5, della legge n.

---

<sup>(249)</sup> Emblematico è a riguardo il Patto per il Mezzogiorno del 14 ottobre 2019, in cui si richiede di «rafforzare le politiche attive, valorizzando programmi mirati per i giovani orientati anche a rendere più agevole l'assunzione dei giovani laureati e maggiormente qualificati» e «favorire una positiva soluzione dei processi di crisi industriale attualmente in essere, anche attraverso la creazione di migliori opportunità di lavoro, e accompagnando la fase di transizione» (punto *Più occupazione per giovani e donne*).

<sup>(250)</sup> T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, cit., p. 5.

<sup>(251)</sup> Si trattava di una procedura ben articolata che constava di quattro tappe: a) le aziende che avviavano la procedura di riduzione del personale, dovevano fornire i dati relativi ai lavoratori eccedentari collocati in mobilità alle associazioni territoriali aderenti a Confindustria; b) le associazioni territoriali degli industriali comunicavano tali dati all'Agenzia regionale per l'impiego, che procedeva alla "profilazione" dei lavoratori coinvolti e ne inviava i risultati alle organizzazioni dei lavoratori e datoriali del territorio e all'organismo paritetico; c) tali schede, anche con l'aiuto dell'impresa di provenienza dei singoli lavoratori, venivano fornite alle imprese, iscritte e non iscritte all'associazione datoriale, che ne facevano richiesta; d) le associazioni sindacali favorivano l'incontro tra i lavoratori e le imprese richiedenti; e) le imprese comunicavano all'Agenzia per l'impiego, alle OO.SS. territoriali di Cgil, Cisl, Uil, nonché all'impresa di provenienza, i nominativi dei lavoratori di proprio interesse e che avevano accettato o rifiutato la proposta di assunzione.

223/1991<sup>(252)</sup>. Come è stato rilevato<sup>(253)</sup>, tale norma ha incentivato la funzione sindacale di ricollocazione dei lavoratori eccedentari, costituendo un «circuitto alternativo a quello del collocamento, gestito direttamente dalle oo.ss. di datori e lavoratori», manifestando altresì un'aperta sfiducia verso il sistema legale di avviamento dei lavoratori.

Virando l'attenzione sull'accordo del 2016, invece, l'autonomia collettiva ha proposto un modello innovativo di gestione delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali attribuendosi un ruolo di grande responsabilità, sollecitate dalla definitiva abrogazione delle procedure di mobilità a partire dal 2017 (con legge n. 92/2012), che ha ricondotto la tutela dei lavoratori rimasti disoccupati a seguito di licenziamento collettivo, o di mancato rientro dopo un periodo di CIGS, nell'ambito della Naspi (prima Aspi).

La proposta mira ad anticipare la risoluzione delle crisi, rafforzando la domanda sociale di un sistema di *outplacement* efficace e diffuso, e consta di azioni complementari: da un lato, la procedura *ex* articolo 24, decreto legislativo n. 148/2015, deve concludersi con un "piano di ricollocazione" per i lavoratori eccedentari; dall'altro, richiede benefici di natura fiscale che incidano positivamente su di una offerta conciliativa "a tutele crescenti" di risoluzione consensuale del rapporto con l'impresa in crisi, il cui importo varia con l'aumento dell'anzianità di servizio, prevedendo la possibilità eventuale di ottenere la Naspi nonostante la risoluzione consensuale.

La proposta, come recepita (in parte) dal legislatore, sarà analizzata più diffusamente nel prosieguo della trattazione (si veda *infra*, capitolo 3, parte 2, §§ 5-6). Ciò non ci esime da una sua valutazione di massima, che si lascia apprezzare per la sua carica innovativa, volta ad intervenire nella fase che precede l'acquisizione dello status di disoccupato. Tuttavia occorre evidenziare la differente predisposizione delle organizzazioni sindacali rispetto ai soggetti da tutelare a seconda delle loro posizioni soggettive rispetto all'attività di lavoro, ossia se trattasi di lavoratori potenzialmente in transizione o già privi di lavoro, al punto da poter sostenere che, nel caso di lavoratori che usufruiscono di ammortizzatori sociali

---

<sup>(252)</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 4, della l. n. 223/1991, per ciascun lavoratore posto in mobilità, le imprese erano obbligate a versare agli enti previdenziali una somma pari a 6 volte il trattamento mensile iniziale di mobilità; somma dimezzata nel caso in cui si raggiungesse l'accordo di cui all'art. 4, comma 9. Come espressamente previsto dal successivo comma 5, art. 5, tale obbligo veniva meno qualora l'impresa avesse procurato offerte di lavoro al lavoratore in mobilità, anche nel caso in cui tali offerte venissero rifiutate da quest'ultimo. A ciò si aggiungeva la corresponsione del contributo del 50% della indennità di mobilità al datore di lavoro che assumesse a tempo pieno e indeterminato soggetti titolari del diritto al trattamento privilegiato (art. 8, comma 4, l. n. 223/1991).

<sup>(253)</sup> Così P.A. VARESI, *Istituzioni pubbliche, parti sociali, mobilità del lavoro: gli accordi ed i protocolli in tema di ricollocazione dei lavoratori eccedenti*, in RGL, 1993, n. 1, I.

in costanza del rapporto di lavoro, le organizzazioni sindacali predispongano un sistema di tutele “dal” mercato del lavoro e non “nel” mercato del lavoro: il “piano di ricollocazione” assume così la funzione di bypassare i rischi che si presentano nel mercato del lavoro alla stregua di un’azione risarcitoria volta a proteggere chi aveva già un lavoro <sup>(254)</sup>. Il che è meritevole di apprezzamento a condizione tuttavia che ciò non comporti una disparità di trattamento rispetto ai lavoratori disoccupati e inoccupati.

Si intende dire, in sostanza, che non sarebbe la tutela “dal” mercato a suscitare perplessità, quanto l’assenza di una tutela “nel” mercato che in confronto alla prima metterebbe gli inoccupati e i disoccupati in una situazione di svantaggio prima formale che sostanziale.

Partendo dal presupposto che si tratti di situazioni soggettive diverse <sup>(255)</sup>, l’auspicio è che si mettano in atto strumenti o dispositivi differenti al fine di perseguire gli stessi esiti.

In questa luce, ancorché circoscritta al livello regionale, si può leggere il protocollo di intesa per le politiche attive del lavoro tra la Regione Lazio e le parti sociali <sup>(256)</sup>, che si inserisce nell’ambito di un piano territoriale straordinario di ammodernamento dell’agenzia regionale per il lavoro (Spazio Lavoro), supportato dall’istituzione di un Osservatorio del mercato del lavoro, finalizzato a rilevare l’andamento e le previsioni dei principali indicatori. L’accordo prevede una serie di azioni volte alla qualificazione e avviamento al lavoro dei giovani e dei disoccupati, nonché misure di riqualificazione e ricollocazione dei soggetti disoccupati, in potenziale transizione e svantaggiati (articolo 3). Per quanto di nostro interesse, l’articolo 6 definisce gli impegni reciproci delle parti: la Regione si impegna a finanziare il programma operativo degli interventi, mentre le parti si impegnano a promuovere formule negoziali anche innovative, volte a favorire l’occupabilità e l’occupazione, ricorrendo in particolare a misure di ricambio generazionale e supportando l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (articolo 6). Di particolare interesse, corroborando così l’idea di un interesse collettivo alla tutela della professionalità già nel mercato, è il Patto per le nuove competenze, stipulato dalle parti sociali e la Regione Lazio a corredo del protocollo di intesa per le politiche attive, che, oltre a richiedere un intervento delle parti nel soddisfacimento del diritto soggettivo alla formazione e nella necessità di

---

<sup>(254)</sup> In tema, rispetto allo sbilanciamento delle politiche a favore degli occupati e dei disoccupati, si veda già M. D’ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 22.

<sup>(255)</sup> E cioè l’impatto sociale che producono i licenziamenti collettivi sul tessuto sociale ed economico dei territori interessati. Sul punto, M.G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, cit., pp. 241-243.

<sup>(256)</sup> Approvato con deliberazione 4 marzo 2021, n. 120, i cui firmatari sono molte delle rappresentanze di impresa e dei lavoratori, tra cui Cgil Lazio, Cisl Lazio, Uil Lazio, Ugl Lazio, Unindustria, Legacoop, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Coldiretti, Confprofessioni.

anticipare il fabbisogno di competenze, promuove una serie di incontri di confronto tra tutti gli *stakeholders* interessati dal Patto al fine di individuare le «nuove competenze e nuove figure professionali con l'obiettivo di anticiparne i fabbisogni connessi ai processi di cambiamento del contesto economico, produttivo e sociale regionale» (articolo 3).

Di più ampio respiro è, invece, il protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, stipulato tra il Governo e le organizzazioni sindacali unitarie il 23 dicembre 2021. L'accordo ha previsto la costituzione di un tavolo nazionale e di tavoli territoriali e locali volti alla verifica e al monitoraggio degli investimenti valevoli sui fondi del PNRR e le sue ricadute economiche, sociali e occupazionali (*ex* articolo 3, decreto-legge n. 77/2021; più diffusamente si veda *infra*, capitolo 3, parte 2, § 3). Come è stato già evidenziato, i fondi del *NextGenerationEU* e quelli italiani del PNRR sono un'occasione da cogliere per «il coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche industriali, nella formazione continua e nelle politiche attive del lavoro» <sup>(257)</sup>, sia per quanto riguarda la fase di costruzione e attuazione del Piano, sia in quella della verifica degli impatti economici e sociali.

Pur nella consapevolezza della difficoltà di promuovere un modello di governo del mercato del lavoro partecipato, la sfida deve essere raccolta – e si vedrà successivamente in che termini – poiché trattasi non solo di raggiungere obiettivi quali la stabilizzazione del Paese e il controllo dell'inflazione, che hanno caratterizzato l'impegno del Governo e delle parti sociali espresso con il protocollo Giugni del 1993, ma la ricostruzione di assetti produttivi proiettati verso la *Just Transition*, che comporta «massicce dislocazioni di risorse finanziarie, organizzative e di manodopera fra settori produttivi in declino verso settori innovativi e in crescita» <sup>(258)</sup>.

In sostanza, sembra maturare – in forme a tratti sfuggenti – un interesse collettivo al governo “attivo” del mercato del lavoro anche nel più recente degli accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali.

---

<sup>(257)</sup> T. TREU, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2022, n. 459. Ribadisce successivamente l'A., «il funzionamento e la gestione delle politiche attive e della formazione professionale in relazione alle transizioni occupazionali devono essere assunti come argomenti centrali non solo delle istituzioni pubbliche competenti ma della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti».

<sup>(258)</sup> T. TREU, *Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2022, n. 455.



## 7. Interesse collettivo e riconoscimento giuridico-formale in un sistema multi-livello

Sinora l'analisi si è concentrata sull'autoregolazione sociale frutto dell'ordinamento intersindacale, nonché sugli accordi di natura concertata. La dottrina ha postulato una diretta correlazione, ancorché non necessaria, tra la selezione autoritativa dell'interesse collettivo prima dell'organizzazione sindacale, poi dell'ordinamento intersindacale, e il riconoscimento giuridico-formale di questo da parte dell'autorità statale <sup>(259)</sup>. Si tratta di un momento non fondamentale rispetto al processo di riconoscimento dei soggetti sociali, perché resta appannaggio dell'autonomia collettiva promuovere le condizioni che soddisfino i propri interessi. Ciò non toglie come un eventuale riconoscimento eteronomo possa favorirne il perseguimento e il soddisfacimento, a maggior ragione qualora gli interessi pubblici e privati (collettivi) possano convergere.

A questo punto sembra doveroso verificare se la selezione di tale interesse abbia trovato un riconoscimento e in che modo esso possa incidere.

In questa prospettiva si ritiene opportuno partire dalle fonti unionali, per poi passare ad analizzare in dettaglio in che termini sia stata riconosciuta la funzione dell'autonomia collettiva da parte del legislatore domestico nelle materie oggetto di indagine. Tale scelta consegue ad alcune riflessioni che si ritiene opportuno succintamente svolgere, al fine di legittimarne la prospettiva metodologica.

La protezione dei diritti dei lavoratori nell'era della tutela multilivello <sup>(260)</sup> si fonda su di un rapporto funzionale – e non di primazia gerarchica – tra diritto europeo e nazionale <sup>(261)</sup> nel tentativo di preservarne l'equilibrio dinamico. L'incidenza del processo di integrazione economica/monetaria ha comportato un progressivo condizionamento delle prerogative del legislatore nazionale <sup>(262)</sup>,

---

<sup>(259)</sup> M. PERSIANI, *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, cit., p. 47.

<sup>(260)</sup> Sul concetto di ordinamento multilivello, che «si presta a cogliere una sempre più spinta interconnessione degli ordinamenti nazionali, nel confronto con il diritto sovranazionale», S. SCIARRA, *Considerazioni conclusive. Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2011, n. 1, p. 76 ss.

<sup>(261)</sup> L'art. 53 della Carta di Nizza afferma il principio di collaborazione tra autorità sovranazionale e domestica con l'obiettivo di consentire la prevalenza della miglior tutela dei diritti nell'ordinamento multilivello. Sul punto, B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piove)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, 2010, n. 81, p. 11. Si veda già M. D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, cit.

<sup>(262)</sup> Soprattutto se si pensa al processo di c.d. “integrazione negativa”, ossia «l'insieme delle misure che riguardano l'abolizione degli ostacoli che si frappongono allo sviluppo di un mercato transnazionale, creando barriere al commercio o restrizioni alla concorrenza», tra le quali si annoverano gli aiuti di stato (l'originario art. 87 TCE, ora art. 107 TFUE). Cfr. M. ROCCELLA,

preoccupato in alcuni casi di ottemperare agli obblighi di derivazione europea e in altri di adeguarsi ai suoi orientamenti. Sul piano della teoria pluriordinamentale, anche l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'attore sindacale è stato influenzato (*rectius*, limitato) <sup>(263)</sup> da quello unionale.

Tale articolazione relazionale tra soggetti pubblici e privati acquisisce una peculiare coloritura se letta nella prospettiva dell'indagine qui assunta, in virtù dei riflessi prodotti dalla politica europea sulle politiche del lavoro domestiche, tanto da presagire la fine della «lunga stagione dei diritti nazionali [...] per manifesta inadeguatezza della sovranità territoriale degli Stati a far valere le ragioni universali dei valori umanitari» <sup>(264)</sup>.

Secondo autorevole dottrina <sup>(265)</sup>, la Carta di Nizza del 2000, che a seguito del Trattato di Lisbona ha ricevuto l'etichetta di Carta costituzionale dell'UE (*ex* articolo 6 TUE) <sup>(266)</sup>, valorizza il diritto al lavoro nella sua dimensione negativa (il diritto al lavoro come libertà di lavoro), diversamente dal diritto al lavoro costituzionalizzato in Italia. L'articolo 15 della Carta stabilisce il diritto di ogni individuo di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata (§ 1) e il diritto di ogni cittadino dell'Unione di cercare liberamente un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro (§ 2). Ora, sembra evidente come l'accezione europea del diritto al lavoro risulti influenzata dai principi della libera concorrenza, ridimensionando così la portata delle politiche macro-economiche e orientandosi soprattutto sul versante dell'offerta di lavoro. Tuttavia è stato rilevato anche come, se interpretata in combinato dispo-

---

*Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in DLRI, 2007, n. 113, p. 206; ma già M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit.

<sup>(263)</sup> Il riferimento è ai casi *Viking* e *Laval* che precedono l'elevazione a rango costituzionale della Carta di Nizza. Sul punto, B. VENEZIANI, *La Corte di giustizia ed il trauma del cavallo di Troia*, in RGL, 2008, n. 2, II; F. BANO, *Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro*, in LD, 2017, n. 1; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, *ivi*, 2008, n. 1, p. 63 ss.; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2008, n. 61.

<sup>(264)</sup> U. ROMAGNOLI, *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, in LD, 1999, n. 2, p. 219.

<sup>(265)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., pp. 110-111; M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 231; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>(266)</sup> B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piove)*, cit.; si veda anche C. cost. 7 novembre 2017, n. 269, secondo cui «occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale». Precedentemente, cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla politica ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione Europea*, in DML, 2001, n. 1, p. 5, secondo la quale non si trattava di una vera e propria "costituzionalizzazione" dei diritti sociali fondamentali.

sto con altre disposizioni della Carta (in particolare gli articoli 29 e 53), l'accezione europea del diritto al lavoro non attenga solo alla libertà di lavoro, ma rinvii ad articolazioni polisemiche, tanto da inglobare anche la sua accezione sociale e positiva, come diritto a prestazione <sup>(267)</sup>.

Abbandonata l'idea di perseguire le politiche della piena occupazione, il diritto (positivo) al lavoro europeo si potrebbe così interpretare nell'individuazione degli strumenti idonei a garantirne il soddisfacimento e, in particolare, nella predisposizione di servizi che garantiscano l'occupabilità dei lavoratori.

Colorato non solo di libertà, ma anche di socialità, occorre ancora rilevare come, mutuando la classificazione operata dalla dottrina rispetto ai diritti sociali riconosciuti in Europa <sup>(268)</sup>, il diritto al lavoro non possa certamente collocarsi tra i «diritti sociali propriamente europei», ma si trovi nel limbo tra i «diritti sociali ancora saldamente radicati nella tradizione nazionale» e quelli «non emersi con nitidezza negli ordinamenti nazionali ma che sempre più trovano riconoscimento nel diritto primario europeo». La dubbia collocazione del diritto al lavoro europeo – che, invero, non viene menzionato dalla dottrina che ha proposto l'anzidetta classificazione <sup>(269)</sup> – è dovuta non all'assenza di uno specifico diritto al lavoro all'interno delle costituzioni nazionali, ma alla sua concreta attuazione, trattandosi di un diritto sociale che più di altri, almeno in Italia, ha subito il «peso della storicità» <sup>(270)</sup>.

Sotto questo profilo – e glissando proprio sui limiti delle politiche occupazionali “macro”, non oggetto della presente analisi – il carattere sociale del diritto al lavoro europeo trova realizzazione nel titolo IX (articoli 145-150) TFUE, dedicato alle politiche per l'occupazione. Soprattutto a partire dalla Strategia europea

---

<sup>(267)</sup> A. ALAIMO, *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto “aperto” e “multilivello”*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2008, n. 2, p. 34; diversamente, invece, M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., che ritiene il diritto al lavoro garantito dalla Carta di Nizza più generico rispetto a quello sancito nella Costituzione italiana. In una posizione intermedia, invece, R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *DRI*, 2001, n. 3, p. 340, secondo il quale «convivono in questa norma, come anche nell'art. 4, comma 1 della Costituzione, un profilo relativo alla tutela dell'aspirazione al lavoro di ogni individuo, al quale non può non attribuirsi un carattere (meramente) programmatico nei confronti delle politiche pubbliche, ed un profilo più spiccatamente di libertà».

<sup>(268)</sup> L. ZOPPOLI, *I rapporti interordinamentali in una prospettiva orientata alla tutela dei diritti sociali europei*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *op. cit.*, p. 70 ss.

<sup>(269)</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *op. cit.* Per quanto riguarda i «diritti sociali propriamente europei», l'A. si concentra sui diritti partecipativi e, in particolare, di informazione e consultazione; rispetto ai «diritti sociali ancora saldamente radicati nella tradizione nazionale», sviluppa alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva, mentre con riguardo ai «diritti sociali non emersi con nitidezza negli ordinamenti nazionali ma che sempre più trovano riconoscimento nel diritto primario europeo» analizza il diritto antidiscriminatorio e il «diritto alla stabilità».

<sup>(270)</sup> M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 15.

per l'occupazione (SEO) del 1997, le politiche in materia di promozione della formazione e dell'occupazione rientrano nell'*acquis* sociale dell'Unione<sup>(271)</sup>, proprio perché la disoccupazione di massa mina la stessa idea di cittadinanza sulla quale si regge la democrazia europea.

Nonostante vi sia stata un progressiva trasformazione di tali politiche, tanto da rilevare diverse stagioni della c.d. *flexicurity*<sup>(272)</sup>, qui interessa mettere in rilievo che il soddisfacimento di tale diritto avviene avvalendosi di un modello alternativo di governance, distante dal formalismo giuridico tipico delle misure di *hard law*, basato sull'adozione di prescrizioni minime nelle materie di cui all'articolo 153, lettere *a-i*<sup>(273)</sup>, e fondato sul "metodo del coordinamento aperto" (oggi, articolo 149 TFUE) che, disponendo degli strumenti non vincolanti annoverati dall'articolo 288, § 4, TFUE, predispone «il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche» (articolo 5 TFUE) al fine di promuovere un «elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana» (articolo 9 TFUE).

Tale modello riconosce espressamente – e reiteratamente – la funzione delle parti sociali nella gestione dell'occupazione "dal lato dell'offerta", già affermata durante gli anni della concertazione in Italia e che si radica in Europa soprattutto a partire dal nuovo secolo, quando diventa sentita e condivisa l'esigenza di un rinnovamento delle relazioni industriali<sup>(274)</sup>. Quasi come fosse una naturale con-

---

(271) Sulle diverse sfumature della SEO e sui suoi limiti, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., spec. p. 112 ss.; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit., p. 28, quando afferma che «si rileva, allora, illusorio un metodo di misurazione della qualità del lavoro che faccia riferimento solo a serie statistiche e che prescindano del tutto dall'analisi di merito delle politiche del lavoro e dell'occupazione».

(272) Sul punto, si veda già M. ROCCELLA, *op. cit.*, che evidenzia soprattutto il passaggio funzionalista dai 4 pilastri (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità) alle 10 priorità d'azione; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, cit.; L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 141.

(273) Sulla distinzione tra strumenti di *hard law* e *soft law* nel diritto del lavoro, F. BANO, *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il "soft law"*, in LD, 2003, n. 1. Avendo riguardo alla *soft law*, di «strumenti di policy, privi di implicazioni impositive sulle scelte nazionali», parla M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 204.

(274) T. TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, cit., p. 191 ss., il quale rileva che «un utilizzo finalizzato all'occupazione della concertazione sociale, a livello nazionale ed europeo, è una sfida inedita, perché finora tale strumento ha avuto per lo più applicazioni in materia distributiva». In senso adesivo, M. BIAGI, *op. cit.*, p. 1345 ss., secondo il quale «che gli

seguenza, infatti, il titolo X, dedica un'apposita sezione alle procedure che scandiscono il dialogo sociale <sup>(275)</sup>, manifestando così la consapevolezza che «l'area del mercato del lavoro è per eccellenza la sede ove è necessaria l'acquisizione del consenso preventivo alla politica pubblica» <sup>(276)</sup>. Questo vale a rilevare come il riconoscimento della funzione delle organizzazioni sindacali nelle strategie per l'occupazione rappresenti uno snodo fondamentale per l'attuazione del diritto al lavoro (nell'accezione europea e domestica) <sup>(277)</sup>, procedendo ad arricchire – o, forse, compensare? – le funzioni tipicamente peculiari dell'autonomia collettiva <sup>(278)</sup>, sia nelle strategie di vertice, laddove si consuma il confronto tra legislatore unionale e parti sociali europee, sia in quelle “a cascata”, secondo lo schema riconoscibile della sussidiarietà verticale e orizzontale <sup>(279)</sup>.

Nel merito della nostra analisi un primo formale riconoscimento si riscontra nella risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998 che, nell'ambito del Pilastro della occupabilità, esorta le parti sociali «a concludere rapidamente accordi volti ad ampliare le possibilità in materia di formazione, [...] o altre misure atte a facilitare l'inserimento professionale» <sup>(280)</sup>.

Un passo importante è rappresentato dal *Rapporto del Gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nell'Unione Europea*, che annovera tra gli indici

---

attori sociali costituiscano parte integrante [...] di una rete di protezione sociale è ormai conclusione ampiamente condivisa».

<sup>(275)</sup> Sul rapporto tra il titolo dell'*Occupazione* e del *Dialogo sociale*, si veda già G. ARRIGO, *op. cit.*, p. 398, il quale evidenzia che «l'ambito della consultazione delle parti sociali, inoltre, non è delimitato a priori ma è assai ampio, potendo coincidere con il campo d'azione della Commissione in materia di politica sociale e dell'occupazione».

<sup>(276)</sup> B. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, cit., p. 310. Di «procedure di autodeterminazione che tendono a colmare quello iato che si costituisce tra autonomia privata ed autonomia pubblica» parla, invece, A. ABIGNENTE, *Fonti, principi, concretizzazione. Spunti di riflessione sul dibattito intorno ai diritti sociali nel sistema comunitario*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *op. cit.*, p. 53.

<sup>(277)</sup> D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 351.

<sup>(278)</sup> Quali appunto la contrattazione collettiva. Sulla distinzione e sulle sinergie tra dialogo sociale e contrattazione collettiva, si veda già M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, in DRI, 2002, n. 3, spec. pp. 150-151.

<sup>(279)</sup> Spunti in tal senso provengono già da Bruxelles, nella comunicazione della Commissione *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata – Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo*, 12 agosto 2004, COM(2004)557 def., laddove si evidenzia come «la prosperità delle economie del 21° secolo passi attraverso un sistema moderno di relazioni industriali e strategie efficaci per gestire anticipatamente i cambiamenti».

<sup>(280)</sup> Spunti a riguardo sono presenti anche in M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 196, ancorché l'A. sia orientato più verso la funzione svolta dalla “formazione permanente”. Per una disamina successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, si veda anche B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, cit.

del *benchmarking* delle relazioni industriali proprio il contributo apportato al rafforzamento delle competenze professionali, alla mobilità occupazionale e geografica, alle misure di politica attiva e di promozione dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro di categorie e individui a rischio e con difficoltà<sup>(281)</sup>.

A partire da questo momento gli Stati membri vengono invitati con atti non vincolanti a coinvolgere le parti sociali nella gestione della formazione e nel rafforzamento delle competenze del capitale umano e delle transizioni occupazionali. Se nei primi atti UE, il richiamo alle parti sociali sembra comparire *en passant*<sup>(282)</sup>, è soprattutto con la Nuova agenda per le competenze per l'Europa<sup>(283)</sup> che sembra costruirsi l'idealtipo di un'infrastruttura pubblico-privato in cui le organizzazioni sindacali rivestono un ruolo cruciale.

Complice la contestuale presentazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'Unione europea auspica il coinvolgimento attivo delle organizzazioni sindacali sia nella promozione della *Skills Agenda*<sup>(284)</sup>, sia nel reinserimento dei disoccupati<sup>(285)</sup>.

---

<sup>(281)</sup> M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, cit., p. 163.

<sup>(282)</sup> Si veda il punto 1, lett. d, della raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (C(2008)5737), che promuove «la partecipazione attiva di tutti gli altri soggetti coinvolti, comprese le persone colpite dalla povertà e dall'esclusione sociale, le parti sociali, le organizzazioni non governative e i prestatori di servizi, all'elaborazione, applicazione e valutazione della strategia». Si veda anche la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01), che promuove l'elaborazione di partnership al fine del rafforzamento «tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro (servizi per l'impiego, vari livelli governativi, sindacati e servizi per i giovani) al fine di incrementare le opportunità d'occupazione, apprendi stato e tirocinio per i giovani» (punto 4).

<sup>(283)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, 22 settembre 2016, COM(2016)381 final/2.

<sup>(284)</sup> Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* 1° luglio 2020, COM(2020)274 final, che chiama a un'azione collettiva che mobilità le imprese, le parti sociali e i portatori di interessi affinché si impegnino a collaborare all'interno degli ecosistemi industriali dell'UE.

<sup>(285)</sup> Si veda il punto 19 della raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01), che postula: «Il coinvolgimento dei datori di lavoro nell'inserimento dei disoccupati di lungo periodo è essenziale e andrebbe sostenuto attraverso l'erogazione di servizi ad hoc da parte dei servizi dell'impiego insieme a incentivi finanziari mirati e al coinvolgimento delle parti sociali».

Invero proprio sullo *European Pillar* si sono concentrate le critiche della dottrina<sup>(286)</sup>, che oltre a rilevarne la connotazione di *soft law*, ha espresso nutriti dubbi sulla valenza assiologica di quella “giustizia d’accesso” (enunciata nei punti 1-4) ben distinta dalla “giustizia sociale”, mal celando tutto il carattere «neoliberale dei diritti (di libertà) del soggetto di prestazione». E, a ben vedere, il Pilastro si compone di dichiarazioni di principio dagli effetti giuridici dubbi. Tuttavia, ciò non toglie che essa rappresenti, sul piano del riconoscimento costituzionale dei diritti sociali, uno snodo fondamentale per incoraggiare il rafforzamento di dinamiche e processi che partano dal livello europeo per propagarsi verso quello nazionale. Il riferimento è ai punti 1, 4 e 8, lettera *a*, che riguardano rispettivamente il diritto alla formazione permanente, il sostegno attivo all’occupazione, il dialogo sociale. Nonostante i punti 1 e 3 siano rubricati nel capo I (*Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*), mentre il punto 8 sia collocato nel capo II (rubricato *Condizioni di lavoro eque*), se si considera l’intera trama del Pilastro, non fermandosi alle singole dislocazioni dei diritti nei suoi vari capi, né interpretandoli come monadi, può ritenersi che proprio il sostegno alla formazione e all’occupazione rappresenti uno dei potenziali “ambiti di interesse” delle parti sociali a livello europeo nei quali «sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi» (punto 8, lettera *a*, del Pilastro)<sup>(287)</sup>, attribuendo così valore allo *Statment of the European Partners* del 24 marzo 2017 stipulato da ETUC, BusinessEurope, CEEP, UEAPME<sup>(288)</sup>.

Tali orientamenti si rinsaldano a seguito della crisi causata dalla pandemia da Covid-19 che, accelerando l’auspicato processo di transizione verde e digitale, segnano fortemente le politiche unionali verso la costruzione di un’infrastruttura giuridica in cui le parti sociali – e in particolar modo le OO.SS. – trovano legittimazione non solo sul piano della tutela delle condizioni di lavoro, ma anche nel governo del mercato del lavoro. Questo passaggio appare tanto più fondamentale proprio perché una maggior partecipazione delle rappresentanze sindacali al governo del mercato del lavoro garantirebbe il rispetto dei principi di equità e di

<sup>(286)</sup> S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *PD*, 2018, n. 4.

<sup>(287)</sup> Se si considera, altresì, che proprio il *Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 4 marzo 2021, COM(2021)102 final), § 3.1, sostiene che «la cooperazione con i servizi per l’impiego e il dialogo tra le parti sociali sono essenziali per promuovere una ristrutturazione socialmente responsabile». Sull’*Action Plan*, cfr. G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà. Verso un welfare paneuropeo?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 14 aprile 2021.

<sup>(288)</sup> Nel quale si legge: «L’Europa ha i sistemi sociali più sviluppati del mondo e continuerà a condizione che il modello sociale europeo sia reso più solido e sostenibile con il sostegno attivo delle parti sociali. Offrire pari opportunità e affrontare le disuguaglianze nel mercato del lavoro e nella società, aumentando i livelli di partecipazione all’occupazione e l’inclusione sociale, è parte della risposta a una maggiore prosperità economica e migliori risultati sociali nell’UE».

sostenibilità sociale, a protezione di chiunque si trovi in uno stato (anche solo potenziale) di disoccupazione.

La raccomandazione (UE) 2021/402 del 4 marzo 2021, relativa a un sostegno attivo e efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi Covid-19 va proprio in questa direzione allorché, coerentemente con le tre componenti che costituiscono il quadro strategico per il sostegno all'occupazione <sup>(289)</sup>, postula che gli Stati membri dovrebbero «incoraggiare i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori ad anticipare il fabbisogno di capitale umano, anche avvalendosi di diagnosi congiunte, sostegno personalizzato ai lavoratori e partnership esterne per fornire sostegno ai lavoratori, in linea con il quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni» (punto 4) e «ricorrere al dialogo sociale e coinvolgere le parti sociali nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche da essi definite per affrontare le sfide del mercato del lavoro poste dalla crisi COVID-19» (punto 5).

Se il quadro degli orientamenti dell'Europa rientra nel “metodo del coordinamento aperto”, riservando agli Stati membri la scelta di individuare le strategie più idonee a concretizzare gli obiettivi posti dall'Europa, diversamente accade con il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Sul punto vale la pena evidenziare come il ricorso al regolamento, dall'efficacia vincolante (*ex* articolo 288, § 2, TFUE), non deriva da una “disaffezione” europea verso il “metodo del coordinamento aperto”, soggiacendo a tale scelta, evidentemente, la contestuale erogazione dei fondi volti, tra gli altri obiettivi, ad attuare riforme e «investire nella coesione sociale e territoriale», «contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione», «condurre alla creazione di posti di lavoro stabili e di qualità e all'inclusione e integrazione dei gruppi svantaggiati e consentire di rafforzare il dialogo sociale, le infrastrutture e i servizi e i sistemi di protezione sociale e di welfare». Come è evidenziato nello stesso regolamento, non si tratta, in sostanza, di obiettivi che rispondono alla sola promozione dell'occupazione (titolo IX), ma anche a quelli inerenti alla politica economica (titolo VIII, capo I) e alla Coesione economica, sociale e territoriale (titolo XVIII TFUE), secondo una commistione di politiche macro e micro (si vedano gli articoli 120, 121, 148, 174 e 175 TFUE) dalle quali, a maggior ragione, le parti sociali non possono essere estromesse (o estromettersi).

---

<sup>(289)</sup> Quali: 1) incentivi all'assunzione e alla transizione e sostegno all'imprenditorialità; 2) opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione e misure di sostegno; 3) maggiore sostegno dei servizi per l'impiego alle transizioni professionali. Spunti in tal senso, ancorché legati più al rapporto generale tra operatori pubblici e privati, sono presenti in A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 241.



L'articolo 18, § 4, lettera *g*, del regolamento prevede espressamente che, ai fini dell'erogazione dei fondi, il Piano di ripresa e resilienza di ogni Stato membro debba prevedere, tra le altre cose, «per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile». Dunque, nella redazione dei piani nazionali, l'Europa obbliga gli Stati membri a creare un ecosistema il cui equilibrio, nonché la cui realizzazione, siano garantiti dalla condivisione delle proprie linee strategiche con le parti sociali, in una convergenza di interessi che valorizza il rafforzamento delle competenze e il governo del mercato del lavoro sia come bene pubblico, sia come bene privato <sup>(290)</sup>.

Il regolamento si pone su un piano diverso rispetto al “metodo del coordinamento aperto”, peculiare alle politiche per l'occupazione, proprio perché si compone non solo di strategie politiche ma anche economiche.

A riguardo, occorre concludere con alcune considerazioni per mettere in evidenza le luci e le ombre del sistema di coordinamento qui considerato e come esso si rifletta sul riconoscimento delle funzioni extracontrattuali delle organizzazioni sindacali.

Su un piano formalistico, sembra indubbio che il profilarsi nelle fonti unionali di «diritti sociali universali azionabili nel mercato del lavoro» <sup>(291)</sup> agevoli il riconoscimento della funzione “attiva” delle organizzazioni sindacali. Tale riconoscimento, tuttavia, non ne implica la loro diretta giustiziabilità, non solo per via del già complesso contemperamento tra diritti sociali di prima generazione con le libertà economiche fondamentali <sup>(292)</sup>, ma perché, attraverso gli strumenti di *soft*

---

<sup>(290)</sup> T. TREU, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, cit.; T. TREU, *Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR*, cit.

<sup>(291)</sup> S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 87.

<sup>(292)</sup> D'altronde, ciò sarebbe impensabile in ragione delle limitazioni ai diritti ad esercizio collettivo di prima generazione, quali il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero. Sul punto, si veda la controversa decisione della Corte del lavoro svedese che si è espressa sul caso *Laval*, infliggendo al sindacato una condanna per danni punitivi (e non economici). Cfr. per una prima ricognizione, M. FAIOLI, *Sciopero e risarcimento del danno per la giurisprudenza svedese nel caso Laval*, in *DRI*, 2011, n. 2; B. CARUSO, A. ALAIMO, *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – INT, 2011, n. 87, spec. p. 78. Invero, recentemente sembra prospettarsi un diverso bilanciamento tra l'esercizio dei diritti collettivi dei lavoratori e il principio di libera concorrenza, guardando, da un lato, al recente parere del Cese *Accrescere il potere di contrattazione collettiva in tutta l'Unione europea* del 12 luglio 2023 (SOC/767), dall'altro, alla comunicazione della Commissione europea *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali* del 29 settembre 2022 (C(2022)6846 final). Sul punto, sia consentito anche il rinvio a N. DELEONARDIS, *La disciplina del rapporto di lavoro autonomo e il ruolo dell'autonomia collettiva*, in *VTDL*, 2023, n. 3, e bibliografia ivi richiamata.

*law*, l'UE intende prospettare la “possibilità” che un nucleo di diritti fondamentali di matrice europea sia garantito attraverso il supporto dell'organizzazione sindacale, sostanziando così la proclamazione dei diritti fondamentali (l'articolo 15 della Carta) di “suggerimenti” potenzialmente funzionali al perseguimento dell'obiettivo<sup>(293)</sup>.

Se, invece, si approccia secondo una prospettiva funzionalista, emerge nella produzione normativa europea il carattere per certi versi non sempre coerente delle funzioni sindacali, quest'ultime caratterizzate alternativamente da compiti consultivi, di monitoraggio o partecipativi, sia nella formazione dei lavoratori, sia in generale nel governo o controllo del mercato del lavoro.

Il carattere “ondivago” degli atti europei può ricondursi alla tipicità del sistema di *soft law* del coordinamento aperto<sup>(294)</sup>; metodo contraddistinto dall'obiettivo di offrire linee guida volte solo a coordinare – escludendo così di riflesso l'armonizzazione<sup>(295)</sup> – le politiche domestiche degli Stati membri. In questo modo, nell'attuazione delle politiche in materia di occupazione, essi sono obbligati anche a tenere in considerazione «le prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali» (articolo 146, § 2, TFUE), lasciando così impregiudicata la natura privatistica dell'autonomia collettiva nel rispetto dei modulati interessi espressi all'interno dei confini nazionali.

Ad ulteriore controprova della “elasticità” degli atti giuridici dell'Unione europea – a manifestazione, da un lato, della costante ricerca di un equilibrio tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali e, dall'altro, dell'intangibilità dell'autonomia degli attori privati – anche la raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (2023/C 41/01)<sup>(296)</sup>, sollecita le parti sociali ad intervenire nel mercato del

---

<sup>(293)</sup> Sulla necessità di affiancare alla proclamazione dei diritti politiche concrete e adeguate, T. TREU, *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *LD*, 2000, n. 3, p. 447, secondo il quale «lo stesso solenne riconoscimento di principi costituzionali, non sostenuto da politiche e da istituzioni europee coerenti, è esposto al medesimo rischio di restare una specie di *soft law* al massimo livello».

<sup>(294)</sup> Le cui ragioni, secondo dottrina, sono riconducibili: al rischio che le norme vincolanti non siano rispettate e applicate; alla poca chiarezza dell'obiettivo; all'assenza di un unanime consenso attorno agli obiettivi perseguiti. Sul punto, F. BANO, *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il “soft law”*, cit., pp. 59-60. Secondo l'A., nel concetto di *soft law* «si rinvengono atti e procedure la cui rilevanza trascende la sfera puramente politica, per produrre effetti giuridicamente apprezzabili». Si veda già M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *RIDL*, 2000, n. 4, I, p. 418, il quale rileva che le linee guida sull'occupazione «creano una aspettativa di conformità ad esse delle prestazioni dei singoli Stati membri».

<sup>(295)</sup> Criticamente, sul declassamento dell'armonizzazione rispetto al coordinamento, E. ALES, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi “genealogica”*, in *RDSS*, 2009, n. 3.

<sup>(296)</sup> Sulla proposta di raccomandazione, si veda già G. BRONZINI, *La Commissione Europea richiede il rafforzamento delle tutele della dignità delle persone, proposte di lavoro decorose, servizi per le persone più efficienti*, in *LDE*, 2022, n. 3.

lavoro. Nello specifico, «al fine di promuovere elevati tassi di occupazione e mercati del lavoro che favoriscono l’inserimento, si raccomanda agli Stati membri di garantire, se del caso *in cooperazione con le parti sociali*, l’attivazione del mercato del lavoro, eliminare gli ostacoli incontrati nel (ri)trovare o mantenere un’occupazione, sostenere le persone che sono in grado di lavorare nei loro percorsi verso un’occupazione di qualità, garantire incentivi al lavoro, far fronte alla povertà lavorativa e alla segmentazione del mercato del lavoro, incentivare l’occupazione formale, contrastare il lavoro sommerso e agevolare l’offerta di opportunità di lavoro [...] migliorando gli investimenti nel capitale umano attraverso politiche inclusive in materia di istruzione e formazione, sostenendo il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, in particolare a vantaggio delle persone scarsamente qualificate o con competenze obsolete, anche attraverso la collaborazione con le parti sociali» (punto 11, lettera *b*). Va rilevato che, letto in combinato disposto con il punto 13 (*Sostegno personalizzato*), il punto 11 avvalorata la tesi per cui la ricerca di un’occupazione vada promossa non solo in una prospettiva meramente produttivistica, ma anche secondo quella di valorizzare il progetto di vita individuale di ogni singolo individuo; profilo che, come osservato in precedenza, è particolarmente meritevole di interesse sindacale.

Da ultimo, la recente comunicazione della Commissione europea *Carenze di manodopera e competenze nell’UE: un piano d’azione* <sup>(297)</sup> si rivolge eloquentemente sia agli Stati membri, sia alle parti sociali. Qui interessa notare che la comunicazione si orienta verso le parti sociali avendo riguardo a tutti gli assi prioritari in essa enucleati e non solo rispetto a quello di «migliorare le condizioni di lavoro» attraverso la contrattazione collettiva. Nello specifico, il dialogo sociale deve estendersi sino ad incidere sulle altre linee d’azione quali «supportare l’attivazione dei soggetti meno rappresentati nel mercato del lavoro» (soprattutto donne, disabili, giovani) e «fornire sostegno per le competenze, la formazione e l’istruzione». Nella comunicazione si rafforza, infatti, l’invito verso gli Stati membri ad «attuare pienamente le iniziative dell’Agenda per le competenze per l’Europa con il coinvolgimento delle parti sociali e dei portatori di interessi pertinenti», fermo restando che «la Commissione accoglie con favore l’intenzione delle parti sociali [...] di sviluppare e attuare azioni volte a promuovere il miglioramento delle competenze e la riqualificazione nel contesto del dialogo sociale, sostenere il riconoscimento delle competenze e contribuire a individuare le carenze di competenze, basandosi sulle loro informazioni e sull’intelligence delle competenze».

---

<sup>(297)</sup> Del 20 marzo 2024, COM(2024)131 final. Si veda anche il rapporto della Commissione europea *Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU*, 2023, pp. 130-133.

Vi sono due profili da segnalare: in primo luogo, il coinvolgimento delle parti sociali nello sviluppo dei patti per le competenze al fine di garantire migliori condizioni di lavoro e, in secondo luogo, il ricorso delle parti sociali agli strumenti ad essa congeniali al fine di rispondere alle esigenze del mercato; profili che verranno analizzati nel capitolo successivo (si veda *infra*, capitolo 3, parte 2). Mutando una ricorrente espressione della dottrina <sup>(298)</sup>, viene così a crearsi «l'aspettativa» che le parti sociali, e in particolare le organizzazioni sindacali, siano coinvolte dal legislatore nazionale nella costruzione di una rete sociale a protezione dei lavoratori dal rischio di restare o diventare nuovamente disoccupati e di favorire un proprio personale progetto di vita. Calato nella realtà pluriordinamentale nazionale italiana, inoltre, tale sistema riconosce il principio di libertà sindacale *ex* articolo 39, primo comma, Cost., legittimando così le organizzazioni sindacali ad assecondare gli auspici unionali in materia di politiche occupazionali secondo le modalità e le prassi che più ritengono opportune.

In sostanza, a seguito della forte crisi del paradigma del costituzionalismo sociale del secondo dopoguerra, fondato sulla primazia dei diritti sociali e della solidarietà sociale e compromessa dalla costruzione dell'ordinamento europeo <sup>(299)</sup>, l'UE sembra ricercare un nuovo equilibrio – limitando la considerazione all'ambito della presente analisi – proprio nel coinvolgimento delle rappresentanze sindacali al fine di promuovere la giustizia sociale e l'equità già a partire dal mercato del lavoro.

Questa considerazione non intende prospettare un sovvertimento degli equilibri economico-sociali raggiunti in Europa (ancorché precari), ma più efficacemente evidenziare come proprio l'Unione europea riconosca una funzione di rilievo alle organizzazioni sindacali nel supportare i lavoratori inoccupati, disoccupati (o potenzialmente tali) nella ricerca di un lavoro in linea con le proprie aspirazioni e con le prescrizioni minime di tutela.

## **8. Ordinamenti e mercato del lavoro in Europa. Una prospettiva comparata**

Il tema della funzione del sindacato nel governo del mercato del lavoro non è certamente perimetrato entro i confini nazionali del nostro Paese, interessando

---

<sup>(298)</sup> S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, 2003, n. 24, p. 9; M. BIAGI, *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, cit., p. 418.

<sup>(299)</sup> Così G. MAESTRO BUELGA, *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *RDS*, 2006, n. 1, p. 93.

molti dei Paesi membri dell'Unione europea. È sembrato utile ai fini della trattazione selezionare in prospettiva comparata i sistemi di governo del mercato del lavoro di Francia, Germania e Paesi scandinavi.

D'altronde, tale assetto sembra già ampiamente riconosciuto se si considera che lo *European Social Dialogue. Work Programme 2022-2024*, siglato dalle parti sociali europee (ETUC, BusinessEurope, SGI Europe, SME United), annovera tra le priorità del dialogo sociale quella di «migliorare le opportunità di lavoro, le condizioni di lavoro, inclusi stipendi e/o compensi e l'adeguamento delle competenze in modo che i giovani entrino nel mercato del lavoro con competenze rilevanti ma anche con diverse forme di impiego con una protezione dell'occupazione sufficiente» (*priority 3, Youth employment*) e «migliorare le proprie performance nel affrontare i disallineamenti delle competenze irrisolti e ridurre le carenze di competenze», sviluppando altresì «il coinvolgimento dei partner sociali nell'intelligence sulle competenze» (*priority 5, Improving skills matching in Europe*). Inoltre, l'analisi comparata può offrire interessanti spunti di riflessioni relativamente ai modelli *pluriordinamentali* di tutela nel (e dal) mercato predisposti in altri Paesi che pur condividono con l'Italia l'appartenenza all'Unione europea.

Il ricorso al corsivo è ponderato, poiché attesta una rinnovata attenzione delle parti sociali – e dunque, *in primis*, delle organizzazioni sindacali – al governo del mercato del lavoro non solo – e in parte non più – partecipando all'attività svolte dal soggetto pubblico all'interno di un sistema “corporato”<sup>(300)</sup>, su cui la dottrina aveva espresso alcune perplessità, ma perseguendo la via privatistica dell'intervento diretto, seppur in alcuni casi anche in collaborazione con l'attore pubblico<sup>(301)</sup>.

Una situazione del tutto peculiare è quella della Francia, dove a seguito dell'unificazione degli enti preposti a tutela (passiva e attiva) del lavoratore nel mercato (il c.d. *one-stop-shop*), le politiche del lavoro sono state affidate all'ente pubblico Pôle Emploi, che comprende, oltre alle rappresentanze istituzionali, anche le parti sociali. In questo caso, tuttavia, sembra che l'attività “corporata”, svolta dagli enti decentrati in accordo con le parti sociali a livello territoriale, sia stata particolarmente prolifica. Si veda il programma *Emplois d'Avenir* – istituito nel 2012 e cessato nel 2018 – che si rivolgeva ai giovani (16-25 anni o fino a 30 anni

---

<sup>(300)</sup> Un'interessante analisi a livello comparato dei modelli di coinvolgimento delle parti sociali è quella di B. EBBINGHAUS, *Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe*, in B. PALIER (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 2010, p. 255 ss.

<sup>(301)</sup> Rileva questa tendenza anche A. SARTORI, *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, in ADL, 2010, I, n. 6, p. 1250; A. SARTORI, *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, in D. GOTTARDI, T. BAZZANI (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI, 2015, p. 99 ss.

se disabili), privi di qualifica o poco qualificati, disoccupati di lunga durata e operava a livello nazionale offrendo posti di lavoro sovvenzionati, preceduti da percorsi di formazione, al fine di consentire il conseguimento di una qualifica e poi l'ottenimento di un posto di lavoro. Ancora, l'accordo di inserimento lavorativo tra Pôle Emploi, lo Stato e l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) del dicembre 2014 ha definito alcuni obiettivi per il periodo 2015-2018 volti a rafforzare i servizi su misura e l'orientamento; offrire ai datori di lavoro una serie di servizi per la domanda e l'offerta di lavoro; migliorare la qualità della relazione fra coloro che cercano lavoro e le aziende; collegare l'azione delle agenzie per l'impiego quanto più possibile alle realtà locali. L'accordo prevedeva un supporto intensivo per i disoccupati di lunga durata che includeva almeno un'offerta di servizi finalizzata alla ricerca di un lavoro, servizi e misure pertinenti forniti dalle diverse organizzazioni (servizi per l'impiego o servizi sociali) e disposizioni chiare sulle responsabilità reciproche dei contraenti <sup>(302)</sup>. Ciò non esime dal rilevare esempi di attività delle organizzazioni sindacali per via contrattuale e, in altri casi, attraverso modelli di governo bilaterale e plurilaterale (di partnership). Per quanto riguarda il primo profilo, si veda la *loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, che permette all'attore pubblico di individuare, con il sostegno attivo dei partner sociali, soluzioni collettive volte a risolvere situazioni di crisi aziendale garantendo ai lavoratori in esubero traiettorie di mobilità individuale verso occupazioni in rapida crescita <sup>(303)</sup>. Rispetto, invece, all'attività congiunta e bilaterale delle parti sociali, i limiti ascritti alle funzioni degli enti bilaterali (*organismes paritaires collecteurs agréés* – OPCA) sono stati superati con la *loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, che, recependo un accordo interconfederale dello stesso anno, ha istituito il Fonds paritaire de sécurisation de parcours professionnelles (FPSPP), con il compito di promuovere l'inclusione di coloro che sono meno qualificati o più vulnerabili sul mercato del lavoro <sup>(304)</sup>. Per quanto riguarda, invece, le partnership, l'attività sindacale sembra essere più intensa ed efficace soprattutto qualora si tratti di lavoratori particolarmente instabili che operano in territori caratterizzati da attività lavorativa stagionale, come le aree rurali e le zone montane <sup>(305)</sup>.

---

<sup>(302)</sup> Sul punto, si veda la ricerca condotta dall'ANPAL, *Disoccupazione di lunga durata: sviluppo di policy. Analisi comparata internazionale*, 2019, pp. 37-38.

<sup>(303)</sup> Sul punto, D. BROCHIER, *From restructuring to career transitions: a new era of occupational mobility?*, in *Training & Employment*, 2021, n. 152, p. 1 ss.

<sup>(304)</sup> Sul punto, si veda G. CROCE, *Bilateralità in Europa (casi-studio: Francia, Germania, Spagna, Svezia)*, in P. SANDULLI ET AL. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52, pp. 279-280.

<sup>(305)</sup> Sul punto, si veda il terzo modello di partenariato territoriale descritto da A. D'AGOSTINO, L. BAGHIONI, A. LEGAY, L. GAYRAUD, A. VALETTE-WURSTHEN, *Coopérer pour mieux orienter:*

Passando ora ai sistemi tedesco e scandinavo, può dirsi che similmente all'iter seguito in Italia, sia pure con tempistiche diverse <sup>(306)</sup>, vi è stato un progressivo indebolimento del ruolo delle organizzazioni sindacali nelle sedi pubbliche di governo del mercato del lavoro, a cui ha fatto da contraltare un rafforzamento della sfera privatistica.

In Germania, ad esempio, a partire dalle riforme Hartz degli inizi del nuovo secolo (in particolare, la terza e la quarta legge per i servizi moderni nel mercato del lavoro, popolarmente conosciute come Hartz III e Hartz IV), che avevano sostituito all'obiettivo *train first* quello di *work first* <sup>(307)</sup>, il ruolo delle parti sociali nei servizi per l'impiego (Agenzia federale per il lavoro, Bundesagentur für Arbeit – BA) sembra essere stato ridimensionato <sup>(308)</sup>, sostituendo alle funzioni esecutive quelle consultive e di monitoraggio attraverso il Consiglio di sorveglianza. Ciò non toglie, tuttavia, secondo altri studi <sup>(309)</sup>, che i Comitati tripartiti locali (*Vermaltungsausschüsse*) supportino attivamente l'attività dei servizi per l'impiego (*Arbeitsagenturen*), fornendo loro informazioni sul mercato del lavoro e le esigenze delle imprese e dei lavoratori locali. Tale funzione, che sembrerebbe certamente agevolata dai Consigli di azienda (*Betriebsverfassungsgesetz* – BetrVG) <sup>(310)</sup>, prefigura

---

*zoom sur les pratiques locales des acteurs du CEP*, in *Bulletin de Recherches Emploi Formation*, 2019, n. 383, p. 1 ss.

<sup>(306)</sup> Si veda la sentenza C. giust 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, che sancisce la fine del collocamento pubblico in Germania. Sul punto, si veda A. SARTORI, *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, cit., p. 1235.

<sup>(307)</sup> Invero, il dibattito sui nuovi fabbisogni di competenze nel contesto dell'introduzione dell'Industria 4.0 e della trasformazione ha sovvertito nuovamente il paradigma costitutivo nel mercato del lavoro avviato con le riforme Hartz (che avevano ridotto l'indennità e la durata della disoccupazione) sulla base della fondata paura che esse potessero comportare un ulteriore depauperamento delle competenze e conseguentemente anche dei salari di quei lavoratori costretti ad accettare qualsiasi condizione di lavoro. Una serie di riforme legislative ha ridefinito le priorità dell'istruzione e della formazione professionale, in particolare per i disoccupati semiqualeficati e non qualificati, mentre nel 2022 è stata aumentata l'indennità di disoccupazione per i disoccupati a lungo termine nell'ambito di un programma di formazione continua per renderlo finanziariamente più attraente. Infine, nel luglio 2023, il Parlamento ha deciso che i dipendenti delle aziende particolarmente colpite dai cambiamenti strutturali (con almeno il 20% dei dipendenti che necessitano di ulteriore formazione) ricevano un'indennità di qualifica equivalente all'indennità di disoccupazione per la durata della misura di qualificazione, che può durare fino a 2 o 3 anni. Sul punto, G. BOSCH, *Employment policy for a just transition – the example of Germany*, in *Transfer*, 2023, vol. 29, n. 3.

<sup>(308)</sup> G. CROCE, *op. cit.*, p. 296 ss.; A. SARTORI, *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, cit., p. 128.

<sup>(309)</sup> J.T. WEISHAUP, *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, ILO, 2011, p. 7.

<sup>(310)</sup> Sul punto, M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, 2012, p. 127 ss. In tema, si veda anche M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei*

interessanti scenari che verranno approfonditi avendo riguardo all'ordinamento domestico nel capitolo successivo.

Anche nel modello scandinavo può registrarsi una maggior partecipazione sindacale a livello locale rispetto a quella nazionale. Nello specifico in Danimarca, se a livello nazionale le organizzazioni sindacali continuano a rivestire funzioni consultive <sup>(311)</sup> – così come a livello regionale, in sostituzione dei poteri decisionali – sul piano locale sono presenti nei consigli per l'occupazione (con le organizzazioni sindacali in maggioranza), disponendo altresì di propri fondi per organizzare specifici programmi di politica attiva <sup>(312)</sup>. In Svezia, invece, a seguito della riforma operata dal Governo di centro-destra nel 2007, la nuova Amministrazione per il mercato del lavoro (*Arbetsförmedlingen*), costituita da un'unica agenzia centrale, collegata a 69 Regioni del mercato del lavoro e ai centri per l'impiego diffusi territorialmente, prevede la sola partecipazione a livello nazionale delle parti sociali con un ruolo consultivo <sup>(313)</sup>.

Molto più interessante – e in alcuni casi innovativa – è l'attività svolta dalle parti sociali, e in particolar modo dalle organizzazioni sindacali, nel mercato del lavoro al di fuori dei canali istituzionali. Come si è già detto, infatti, la convergenza tra interessi dello Stato e dei sindacati, condensata nella partecipazione sindacale al governo pubblico del mercato del lavoro, porta in dote il rischio non solo di un conflitto di interessi con l'attività privatistica nell'ambito delle medesime attività <sup>(314)</sup>, ma, in generale, l'asservimento implicito degli interessi privati collettivi (e dunque delle organizzazioni sindacali) ad interessi generali.

Le funzioni di governo del mercato del lavoro, svolte, in alcuni casi, attraverso l'attività contrattuale e, in altri, ricorrendo a modelli di governo bilaterale e plurilaterale (di partnership), prefigurano modelli di particolare interesse, che di seguito si vanno brevemente ad esaminare.

---

*lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013, p. 46 ss.

<sup>(311)</sup> A riguardo si segnala l'accordo del gennaio 2010 che ha dato vita a 23 proposte per migliorare le politiche per l'occupazione e combattere la disoccupazione di lunga durata dei sindacati LO e DA, *23 initiativer til at målrette beskæftigelsesindsatsen og modvirke langtidsløshed*, che ha ispirato il successivo progetto di riforma del mercato del lavoro. Sul punto, P.K. MADSEN, *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, p. 89.

<sup>(312)</sup> A. SARTORI, *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, cit., p. 123.

<sup>(313)</sup> A. SARTORI, *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, cit., pp. 1240-1242.

<sup>(314)</sup> Soprattutto quando l'ente pubblico appalta l'attività di servizi mediante *contracting out*. In tema, A. SARTORI, *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, cit., p. 124.



## 8.1. Il ruolo delle parti sociali in Germania

Le riforme Hartz hanno influenzato il mercato del lavoro tedesco, ridimensionando le politiche formative per il lavoratore disoccupato a vantaggio della collocazione o ricollocazione “purchessia”. Gli effetti negativi potevano rintracciarsi su due piani: secondo una prospettiva individuale, la riduzione dei percorsi formativi ha inciso sui livelli salariali dei lavoratori involontariamente costretti alla mobilità da lavoro a lavoro, producendo così l’effetto di un mercato duale, caratterizzato da forza-lavoro protetta e forza-lavoro “periferica”, e rompendo altresì l’alleanza solidaristica tra lavoratori; secondo una prospettiva più generale, e che riguarda la politica messa in campo dallo Stato tedesco, lo svilimento delle politiche formative non era stata in grado di supportare il processo di *just transition* verso politiche sostenibili e *green* e che impattassero positivamente sugli obiettivi sottesi a Industria 4.0 <sup>(315)</sup>.

In questo contesto di incertezza e divisione, non può affermarsi che i sindacati tedeschi siano stati insensibili al tema del governo del mercato del lavoro, capace di incidere indistintamente in settori caratterizzati o meno da instabilità lavorativa.

Si veda ad esempio, il partenariato Bildungswerk Witten/Hattingen (BWH), istituito per mitigare gli effetti sociali della chiusura dell’acciaieria Henrichshütte nella regione della Ruhr, che ha fornito opportunità di impiego per i lavoratori licenziati sino a divenire polo nevralgico per la formazione professionale in particolare per le PMI. Nel tempo, l’ente di derivazione sindacale si è trasformato in un’organizzazione di impatto sulla politica regionale dell’istruzione e della formazione, sulla politica dell’occupazione e sullo sviluppo economico regionale, coinvolgendo altri *stakeholders* del territorio, sino a divenire un centro di formazione professionale indipendente (che ha comportato una progressiva riduzione d’influenza del sindacato di categoria). Come rileva lo studio che ha dedicato attenzione al partenariato <sup>(316)</sup>, la nomina di manager non associati all’acciaieria in crisi (Henrichshütte) è stata un fattore che ha contribuito al suo successo, poiché ha facilitato un cambiamento culturale all’interno dell’organizzazione enfatizzando la responsabilità e l’iniziativa piuttosto che le strutture gerarchiche.

---

<sup>(315)</sup> G. BOSCH, *op. cit.* Soprattutto con riguardo alla minaccia al solidarismo tra gruppi, può leggersi in questo senso la campagna per l’introduzione del salario minimo legale da parte dei sindacati del settore manifatturiero, al fine di tutelare quei lavoratori privi di copertura contrattuale. A riguardo, ancora, G. BOSCH, *Arbeitspolitik in der transformation: soziale härten vermeiden. Eine Studie im Rahmen des Projekts «Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie»*, in *Impressum Online-Studie*, 2022, n. 7, pp. 7-9.

<sup>(316)</sup> M. STUART, E. WALLIS, *Partnership Approaches to Learning: A Seven-country Study*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2007, n. 3, pp. 312-313.

Concentrando l'attenzione sull'azione sindacale entro un canale di rapporti bilaterali, invece, andrebbe rilevato preliminarmente come essa risponda al principio, invalso in Germania, del *self-government*, che prefigura un modello di collaborazione pubblico-privato caratterizzato da una delega dell'autorità statale a "istituzioni para-pubbliche" che realizzano così interessi pubblici e collettivi propri delle organizzazioni delegate (similmente, così, agli istituti bilaterali italiani; si veda *infra*).

Particolarmente interessante è il fondo di sicurezza sociale Soka-Bau del settore edile; settore caratterizzato per natura da instabilità occupazionale e che rende conseguentemente scarso l'investimento nella formazione dei lavoratori. Tra i servizi che eroga l'ente, ancorché di più recente attuazione, rientra il finanziamento della formazione professionale: le imprese che assumono apprendisti e intraprendono direttamente iniziative di formazione collettive possono avvalersi della riduzione dei versamenti da corrispondere a favore del fondo. Lo strumento, dunque, da un lato favorisce la qualificazione professionale dei lavoratori del settore, disincentivandone la precarietà e attirando così le nuove leve, dall'altro promuove una crescita produttiva ed economica del settore <sup>(317)</sup>.

Meritano una disamina più precisa le modalità attraverso cui le imprese in crisi possono gestire gli esuberi di personale mediante il ricorso a "società di trasferimento" istituite transitoriamente dalla medesima impresa in crisi (*Transferagentur*) o avvalendosi della collaborazione di società di transizione esterne (*Transfergesellschaft*). L'istituto ha preso piede già alla fine degli anni Ottanta durante le crisi nei settori chiave dell'industria manifatturiera, al fine di individuare soluzioni che ponessero rimedio alle profonde crisi occupazionali causate da grandi aziende che, trovandosi in una posizione dominante nel proprio mercato del lavoro territoriale, riducevano le possibilità di reimpiego immediato nello stesso settore, per poi consolidarsi soprattutto a seguito della privatizzazione dei servizi avviata con la fine del monopolio del collocamento pubblico. Inizialmente le società di trasferimento non rappresentavano la soluzione ideale per lo sviluppo di politiche occupazionali regionali, ponendosi invece come soluzioni di politica del lavoro volte a trovare un rimedio immediato al problema degli esuberi <sup>(318)</sup>, per poi consolidarsi negli ultimi decenni.

Con l'agenzia di trasferimento le aziende perseguono l'obiettivo di sostenere i dipendenti a rischio di perdita del posto di lavoro nel riorientamento professionale, utilizzando il periodo di preavviso al licenziamento per prepararli a una transizione senza "intoppi" verso un nuovo lavoro e rendere così il recesso dei rapporti socialmente accettabile.

---

<sup>(317)</sup> G. CROCE, *op. cit.*, pp. 298-300.

<sup>(318)</sup> G. BOSCH, *Arbeitspolitik in der transformation: soziale härten vermeiden. Eine Studie im Rahmen des Projekts «Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie»*, cit., pp. 22-26.

Ai sensi degli articoli 110, 111 e 111 del Codice della sicurezza sociale (*Sozialgesetzbuch – SGB*), libro III, i dipendenti a rischio di disoccupazione partecipano a misure di trasferimento, a seguito di una conciliazione di interessi o di un piano sociale, purché, recita la norma, sia eseguita da un soggetto terzo e sia funzionale a «integrare i dipendenti nel mercato de lavoro».

Di seguito una breve sintesi del provvedimento.

L'istituto si applica a tutte le imprese senza limiti dimensionali. Sulla capacità di impattare sulle piccole realtà aziendali ha inciso l'accordo HessenTransfer dell'8 aprile 2010, stipulato dall'Associazione dei Sindacati Tedeschi (*Deutscher Gewerkschaftsbund Hessen – DGB Hessen*) e dalla Confederazione delle associazioni d'imprenditori dell'Assia (*Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände – VhU*), in collaborazione con autorità istituzionali, tra cui il Ministero del lavoro, per sostenere le aziende locali, in particolare le piccole e medie imprese, offrendo loro schemi di impiego transitori in periodi di crisi economica e soprattutto a seguito della recessione economica del 2009/2010 <sup>(319)</sup>.

Da un punto di vista operativo, l'impresa che si trova in crisi potrà programmare nella conciliazione di interessi o nel piano sociale l'istituzione di una società di trasferimento, nella veste di una società distinta ma facente capo alla medesima azienda, oppure rivolgersi ad una società terza ed esterna giuridicamente distinta dall'impresa in crisi per l'attività di formazione e/o ricollocazione dei lavoratori in esubero. La differenza tra le fattispecie risiede nel fatto che nel primo caso il contratto di lavoro rimane in essere, mentre nel secondo caso i lavoratori in esubero risolvono il contratto di lavoro e ne stipulano un altro (della durata di 12 mesi) con la società di trasferimento. Dunque, la distinzione sostanziale risiede nella formalizzazione di un nuovo rapporto di lavoro di cui l'agenzia è titolare, mentre in entrambi i casi gli esuberanti sono esonerati dal lavoro al fine di beneficiare dei servizi di consulenza, formazione e ricollocazione. Con la legge sul lavoro del futuro del maggio 2020 (*Arbeit-von-Morgen-Gesetz*), diventa requisito per la costituzione di una società di trasferimento una ristrutturazione aziendale ai sensi dell'articolo 111 della legge sulla rappresentanza dei lavoratori nelle imprese, c.d. *Works Constitution Act (Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG)*, che comporti gravi svantaggi per i dipendenti, includendo altresì la riduzione del personale o la chiusura dell'intera azienda o di parti di essa <sup>(320)</sup>.

La conciliazione di interessi e il piano sociale, rappresentano due passaggi – separati ma collegati – funzionali a legittimare i licenziamenti, in ossequio ai diritti

---

<sup>(319)</sup> S. VOGEL, *Social partners promote transitional employment options*, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu), 12 maggio 2010.

<sup>(320)</sup> G. BOSCH, *Arbeitspolitik in der transformation: soziale härten vermeiden. Eine Studie im Rahmen des Projekts «Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie»*, cit.

di codeterminazione che ne proceduralizzano l'istituto (BetrVG) <sup>(321)</sup>, e alla creazione di una società di trasferimento. A seguito delle informazioni fornite dal datore di lavoro al consiglio di gestione, deve essere negoziato il c.d. "compromesso d'interessi" (*Interessenausgleich*), ossia un'intesa circa l'esecuzione del previsto provvedimento, in forza del quale la Commissione interna negozia il c.d. piano sociale (articoli 112-112a BetrVG), che riguarda «la compensazione o la riduzione dei pregiudizi economici subiti dai lavoratori a causa della modificazione aziendale prevista», dunque sia di natura economica/indennitaria (articolo 113 BetrVG), sia di natura diversa, come prepensionamenti e misure di riqualificazione e aggiornamento professionale, tra cui proprio "il trasferimento" del lavoratore <sup>(322)</sup>.

Così, dopo la cessazione dei contratti di lavoro dei dipendenti con il vecchio datore di lavoro, i lavoratori siglano un nuovo contratto a termine (di 12 mesi) con una società di transizione (come unità aziendale indipendente o, più probabilmente, un fornitore di servizi esterno specializzato nel trasferimento), adibito alla formazione e ricollocazione. È opportuno notare che la misura era già prevista dalla legislazione tedesca all'articolo 216 SGB, libro III (successivamente abrogato), che si occupava delle misure transitorie per i dipendenti minacciati dalla disoccupazione, mentre la sezione 216b riguardava i sussidi di disoccupazione a copertura economica della transizione.

Dal 2013, le società di trasferimento necessitano di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 178 SGB e sono obbligate alla profilazione dei soggetti da formare e ricollocare, nonché all'obbligo di notifica dell'avvio dell'attività all'Agenzia per l'impiego (BA) <sup>(323)</sup>.

L'attività svolta dalla società di trasferimento necessita comunque di un contributo dell'attore pubblico. Entrambe le varianti sono finanziate congiuntamente dalla BA e dall'azienda che sta riorganizzando e riducendo il personale. Per un massimo di 12 mesi viene erogato dalla BA il c.d. salario di trasferimento ridotto (*TransferKUG*) pari all'importo della disoccupazione e il 50% delle misure economiche necessarie ad integrare il reddito del dipendente fino a un massimo di 2.500 euro, mentre l'azienda sostiene i costi amministrativi dedicati ai servizi ne-

---

<sup>(321)</sup> U. ZACHERT, *Crisi e diritto del lavoro: dibattiti e iniziative nella Repubblica Federale*, in LD, 2010, n. 1.

<sup>(322)</sup> Sulla distinzione tra composizione di interessi e piano sociale, si veda già W. DAUBLER, *Licenziamento per motivi economici, piano sociale e cambiamenti del diritto del lavoro in Germania*, in LD, 1999, n. 3.

<sup>(323)</sup> I. TRUSCHKAT, L. PETERS, *Die Transfergesellschaft als personen(un)bezogene Dienstleistung am Übergang von Arbeit in Arbeit*, in S. SCHMIDT-LAUFF, H. VON FELDEN, H. PÄTZOLD (a cura di), *Transitionen in der Erwachsenenbildung. Gesellschaftliche, institutionelle und individuelle Übergänge*, Barbara Budrich, 2015, p. 307.

cessari per il reimpiego (nonché i contributi previdenziali dei propri ex dipendenti). Gli incentivi erogati dall'attore pubblico sono una componente centrale dello strumento e accelerano la mobilità esterna, come quando l'attore pubblico integra la bassa retribuzione erogata – temporaneamente – al lavoratore nel caso di stipula di un contratto di apprendistato con il nuovo datore di lavoro <sup>(324)</sup>, fermo restando che il lavoratore, al termine dei 12 mesi, possa comunque ritornare in azienda (in tal caso il KUG non viene erogato, si veda l'articolo 110, § 3, SGB III).

Grazie al passaggio diretto alla società di trasferimento, i costi salariali durante i periodi di preavviso (regolati principalmente dal Codice civile tedesco, *Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB, e dalla legge sulla protezione contro il licenziamento, *Kündigungsschutzgesetz* – KSchG) sono eliminati, permettendo così che il montante risparmiato, sommato ad altri finanziamenti elargiti dall'azienda cedente, venga utilizzato per sovvenzionare la società di trasferimento <sup>(325)</sup>.

È stato rilevato che il passaggio a una società di trasferimento offra ai dipendenti notevoli vantaggi rispetto a un licenziamento individuale con indennità, riducendo il rischio di disoccupazione (fino a 12 mesi) senza che incida successivamente sul diritto all'indennità di disoccupazione <sup>(326)</sup>. D'altronde le stesse organizzazioni sindacali hanno sottolineato che l'istituto mira a mantenere i dipendenti più a lungo nel lavoro regolare, aumentandone altresì le possibilità di impiego rispetto a quando sono soggetti disoccupati <sup>(327)</sup> e agendo da deterrente alla desindacalizzazione dei lavoratori, che inevitabilmente accade se fagocitati dal lavoro sommerso. In questo caso, infatti, la strategia sindacale mira ad utilizzare le “risorse di potere” <sup>(328)</sup> a proprio vantaggio, con l'obiettivo di non impattare negativamente sui tassi di sindacalizzazione, nel solco di una strategia cooperativa delle parti sociali <sup>(329)</sup>, che vede come contropartita per il datore di lavoro un più agevole calcolo dei costi dovuti al taglio del personale; costi comunque funzionali alla ricollocazione degli esuberanti.

---

<sup>(324)</sup> Che rinvia così alla proposta lanciata dal noto economista E.S. PHELPS, *op. cit.*, ancorché in questo caso l'A. si rivolge soprattutto ai lavoratori in ingresso nel mercato del lavoro.

<sup>(325)</sup> Per un'analisi approfondita, G. BOSCH, *Arbeitspolitik in der transformation: soziale härten vermeiden. Eine Studie im Rahmen des Projekts «Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie»*, cit.

<sup>(326)</sup> Ivi, p. 23.

<sup>(327)</sup> Si vedano le considerazioni di Körzell, segretario regionale del sindacato DGB Assia, in S. VOGEL, *op. cit.*

<sup>(328)</sup> Sulle strategie sindacali in Germania volte a garantire l'equilibrio dei comportamenti organizzatori del sindacato, tra l'obiettivo del reclutamento dei nuovi membri e la tutela dei soggetti già sindacalizzati, si veda M. NICKLICH, M. HELFEN, *Trade union renewal and 'organizing from below' in Germany: Institutional constraints, strategic dilemmas and organizational tensions*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2019, vol. 25, n. 1.

<sup>(329)</sup> W. STREECK, *Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt: Industrielle Beziehungen in Deutschland*, in *Industrielle Beziehungen*, 2016, vol. 23, n. 1.

Si intuisce chiaramente come l'istituto evochi l'assegno di ricollocazione e, in particolare, l'accordo di ricollocazione di cui all'articolo 24-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015, che sarà affrontato in maniera più analitica nel successivo capitolo (si veda il capitolo III, parte 2, § 5). Qui preme solo evidenziare che il ricorso all'istituto in Germania sembra consolidato, anche in forza di una legislazione di sostegno.

## 8.2. Il modello scandinavo

Il dilemma dell'affiliazione sindacale sembra riguardare meno i Paesi scandinavi dove, nonostante le inevitabili ripercussioni sui tassi di iscrizione dovute alla proliferazione delle tipologie contrattuali<sup>(330)</sup> e alla difficoltà di eliminare le forme di lavoro irregolare che si presentano in particolari settori<sup>(331)</sup>, si registra comunque un significativo livello di adesione e di copertura contrattuale, nonostante l'assenza di un meccanismo che garantisca l'efficacia *erga omnes* dei negozi collettivi<sup>(332)</sup>.

Indubitabilmente, l'alto tasso di sindacalizzazione è l'effetto del *modello di Ghent* che, combinato ad un efficiente sistema di politiche attive del lavoro e ad un'accentuata flessibilità in entrata e in uscita, costituisce peculiare espressione del governo del mercato del lavoro scandinavo: definito da alcuni come il "triangolo d'oro" del sistema scandinavo<sup>(333)</sup>, esso promuove la mobilità del lavoro nei casi di ridotta redditività delle imprese in cambio di sicurezza del reddito e dell'occupazione.

Il modello di Ghent, che accomuna Danimarca e Svezia (e Finlandia) è sin troppo noto per essere qui descritto nel dettaglio<sup>(334)</sup>. Esso prefigura un sistema per cui la gestione dei rischi derivanti dalla disoccupazione viene affidata a fondi

---

<sup>(330)</sup> L. HØGEDAHL, K. NERGAARD, K. ALSOS, *Trade Unions in the Nordic Labor Market Models – Signs of Erosion? Introduction to the Special Issue*, in *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2022, vol. 12, n. spec. S8.

<sup>(331)</sup> Si vedano i progetti di contrasto al lavoro irregolare avviati in Svezia con fondi pubblici nel settore edile, della silvicoltura, ristorazione e dell'"intrattenimento". Sul punto, C. HÅKANSTA, M. ALBIN, B. KRESHPAJ, V. GUNN ET AL., *Power resources and the battle against precarious employment: Trade union activities within a tripartite initiative tackling undeclared work in Sweden*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2024, vol. 45, n. 1.

<sup>(332)</sup> Sul punto, rispetto alla Danimarca, H. KNUDSEN, J. LIND, B. REFLUND, *Denmark: Trade unions still afloat at ebb tide*, in J. WADDINGTON, T. MÜLLER, K. VANDAELE (a cura di), *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, Peter Lang, 2023, p. 323 ss.

<sup>(333)</sup> A. ILSØE, T. PERNILLE LARSEN, *Flexicurity and the future of work. Lessons from Denmark*, in [economy2030.resolutionfoundation.org](https://economy2030.resolutionfoundation.org), 29 giugno 2023.

<sup>(334)</sup> Più analiticamente, S. LEONARDI, *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 2005, n. 3; A. SARTORI, *Il «modello scandinavo» di mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2007, n. 2, III.

costituiti dalle parti sociali di categoria, pur con regole uniformi di amministrazione, finanziati dalla fiscalità generale e dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Il sistema è di tipo volontaristico, per cui i lavoratori che non intendono aderirvi, ma anche quelli che pur aderendo non maturano i requisiti necessari <sup>(335)</sup>, beneficiano di una misura assistenziale più bassa erogata direttamente dalle municipalità <sup>(336)</sup>.

L'adesione al sindacato di categoria comporta l'iscrizione diretta al fondo, ancorché sia possibile beneficiare dei servizi di quest'ultimo pur senza aderire necessariamente al primo, in ossequio al principio della libertà sindacale negativa (in Svezia, con il *Medbestämmandelagen* – MFL). Il modello, dunque, configura un meccanismo dalla forte attrattiva per il lavoratore, che godrebbe non solo di un'indennità economica più cospicua rispetto a quella erogata ai non iscritti e (direttamente) dallo Stato, ma anche di un sistema di politiche attive efficace.

In Danimarca, ad esempio, le organizzazioni sindacali hanno ben presto svolto una funzione di supporto attivo del lavoratore nelle pieghe del mercato del lavoro. Una legge del 2002, inoltre, nel tentativo di stimolare la competizione tra i soggetti privati nelle politiche per i disoccupati, ha permesso la costituzione di “fondi trasversali”, cioè slegati da appartenenze sindacali o da categorie professionali, che sviluppassero meccanismi di governo del mercato del lavoro <sup>(337)</sup>.

Nonostante sia stato segnalato un conflitto di interessi, derivante dalla partecipazione “corporata” delle organizzazioni sindacali alla governance pubblica del mercato del lavoro e dalla contestuale partecipazione delle stesse alle gare d'appalto predisposte dai medesimi uffici pubblici <sup>(338)</sup> (il c.d. *contracting out*), indubbiamente le funzioni di politica attiva sono peculiari dell'azione sindacale danese.

Ne sono testimonianza i diversi progetti avviati dalle organizzazioni sindacali nella forma del partenariato. Particolarmente interessante è uno studio <sup>(339)</sup> condotto su due progetti realizzati dalle organizzazioni sindacali in collaborazione con le rappresentanze datoriali e altri attori pubblici e privati. Un primo progetto riguardava l'assunzione di nuove professionalità nell'ambito di attività *offshore*. Al fine di corroborare la tesi esposta in precedenza, è funzionale al discorso evidenziare che, nella fase di contrattazione di istituti quali retribuzione e orario di lavoro, sono state le stesse imprese subappaltatrici a richiedere all'organizzazione sindacale (3F) i lavoratori dotati delle professionalità necessarie all'esecuzione

---

<sup>(335)</sup> A. ILSØE, T. PERNILLE LARSEN, *op. cit.*

<sup>(336)</sup> Per una distinzione recente tra le indennità erogate a favore di iscritti e non iscritti al sindacato in Danimarca, si veda A. ILSØE, T. PERNILLE LARSEN, *op. cit.*

<sup>(337)</sup> A. SARTORI, *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, cit., p. 124.

<sup>(338)</sup> *Ibidem.*

<sup>(339)</sup> M.P. KLINDT, *op. cit.*



dell'opera in forza della consolidata attività di formazione svolta dal sindacato. Quest'ultimo, supportato dal centro di formazione professionale locale, ha avviato un percorso di qualificazione e di collocazione dei soggetti disoccupati presso le società che ne hanno fatto richiesta.

Il secondo caso, invece, riguarda la risoluzione di una complessa situazione derivante dalla crisi economica in cui versava un'impresa della cantieristica navale (la Lindø), che ha causato un esubero di personale gestito in partenariato dalle parti sociali in collaborazione con l'attore pubblico (e ricorrendo a fondi europei). In quest'occasione, il partenariato ha realizzato un percorso scandito in più fasi che ha comportato la riqualificazione e la ricollocazione del personale in esubero presso altre imprese dislocate sul territorio (circa il 60% nel settore energetico, tecnologia del benessere, industria robotica e costruzioni, a cui si sono aggiunti i prepensionamenti, mentre solo una parte residuale non era stata ricollocata e ha continuato a beneficiare dell'indennità di disoccupazione e dei percorsi formativi).

Senza dilungarsi oltre, lo studio evidenzia come le organizzazioni sindacali dispongano di numerosi strumenti tali da poter divenire protagonisti dello sviluppo economico del territorio e della tutela dei soggetti disoccupati. Ci si riferisce non solo ai centri sindacali di formazione e riqualificazione, ma soprattutto alle conoscenze di cui esse dispongono in forza delle prerogative derivanti dai diritti di informazione e consultazione, nonché dal solido complesso di relazioni con i soggetti pubblici, che trae forza da un sistema istituzionalizzato di governo del mercato del lavoro.

Per descrivere le relazioni industriali danesi, uno studio ricorre all'espressione "partenariato conflittuale" <sup>(340)</sup>, secondo cui modalità di confronto partecipativo possono rappresentare un momento distinto dal conflitto – eventualmente anticipandolo <sup>(341)</sup> – purché proiettate verso il soddisfacimento degli interessi delle parti: per i datori di lavoro, l'assunzione di personale qualificato funzionale all'attività imprenditoriale; per l'organizzazione sindacale, il soddisfacimento dell'interesse collettivo alla occupabilità dei lavoratori (attraverso percorsi di formazione) e alla tutela della professionalità (a garanzia che la professionalità acquisita

---

<sup>(340)</sup> Così S.K. ANDERSEN, J.E. DØLVIK, C.L. IBSEN, *Nordic labour market models in open markets*, ETUI, Report, 2014, n. 132, p. 22.

<sup>(341)</sup> Non a caso il modello danese prevede una rigorosa gestione del conflitto tra le parti. Il sistema si basa su una distinzione tra conflitti di interesse e conflitti di diritti. I primi riguardano gli istituti come i salari e le condizioni di lavoro, che sorgono, dunque, in connessione con il rinnovo degli accordi collettivi, in occasione dei quali le parti possono ricorrere agli strumenti di conflitto (come lo sciopero e la serrata) per esercitare pressione sulla parte avversa. Diversamente, i conflitti di diritti, che riguardano le dispute sulla violazione o l'interpretazione degli accordi collettivi, devono essere risolti attraverso canali diversi, come i tribunali o organismi di arbitrato. Cfr. S.K. ANDERSEN, J.E. DØLVIK, C.L. IBSEN, *op. cit.*, p. 23.



nella fase formativa ed erogata nel corso della prestazione sia quella dedotta nel contratto individuale).

Del tutto peculiare è il caso svedese. Diversamente dal modello continentale, in caso di licenziamento non è prevista alcuna indennità, né il datore di lavoro è tenuto a predisporre un “piano sociale”. Il datore di lavoro è obbligato ad attenersi esclusivamente al criterio di scelta dell’anzianità di servizio nella selezione dei soggetti in esubero, ancorché possa essere derogato in sede di accordo aziendale. Inoltre, le relazioni industriali in Svezia sono caratterizzate da pregnanti meccanismi di codeterminazione, che prevedono un incisivo coinvolgimento dei sindacati nelle decisioni imprenditoriali, agevolando così l’acquisizione di notizie utili anche nei processi di ristrutturazione <sup>(342)</sup>.

Il quadro giuridico delineato prefigura una collaborazione che si trasferisce nella fase di tutela del lavoratore nel mercato del lavoro, sostanziata nei c.d. accordi sulla transizione dell’impiego (*Omställningsavtal* o ETA), siglati per settore ma diversi dai contratti collettivi, volti alla protezione dei lavoratori nei casi di licenziamento per ragioni economiche e applicabili ai soggetti iscritti alle sigle sindacali e datoriali stipulanti <sup>(343)</sup>, ancorché sia possibile l’applicazione dell’accordo alle imprese non aderenti a determinate condizioni (prima fra tutte, la stipula di un accordo collaterale con i sindacati che invece vi aderiscono) <sup>(344)</sup>.

Gli ETA hanno una lunga tradizione in Svezia e delineano un meccanismo di governo del mercato del lavoro che anticipa l’intervento dei servizi pubblici per l’impiego, maggiormente orientati alla tutela dei soggetti vulnerabili e dei disoccupati di lunga durata. Fanno capolino nel 1973, quando le parti sociali hanno ritenuto opportuno affiancare all’indennità integrativa di disoccupazione (*Angångsersättning* – AGE), negoziata tra le parti, che garantiva una protezione aggiuntiva del reddito per i dipendenti anziani che affrontavano il licenziamento (da sommarsi all’indennità di disoccupazione erogata nell’ambito del modello di Ghent), un più nutrito apparato di tutele – in termini di formazione e ricollocazione – a favore dei soggetti coinvolti nella fase di ristrutturazione aziendale. Cionondimeno, è soprattutto negli anni Novanta (1994 e 1997) che assumono la forma di accordo sulla transizione dell’impiego (*Omställningsavtal*), in sostituzione

---

<sup>(342)</sup> Si veda, più diffusamente, *infra*. Qui preme ricordare solo gli studi condotti da M. CORTI, *op. cit.*, p. 239 ss.

<sup>(343)</sup> Tuttavia, in presenza di un’ampia copertura contrattuale dei CCNL, potrebbe dirsi che si applicano a quasi tutti i lavoratori svedesi.

<sup>(344)</sup> Si veda il § 4 del recente rinnovo di uno degli accordi di transizione (il TRS). Per maggiori approfondimenti, si veda la pagina ad esso dedicata: [\*Omställningsavtalet – grunden för ett tryggare arbetsliv\*](#).

dell'accordo sulla sicurezza dell'impiego (*Trygghetsavtal*), sancendo così uno spostamento più accentuato del baricentro delle politiche attive dal rapporto al mercato e collegandolo più saldamente ai concetti di occupabilità e competenza <sup>(345)</sup>. Sulla base dei suddetti accordi vengono costituiti dalle parti, senza l'ingerenza statale e ricorrendo ai finanziamenti dei datori di lavoro, gli *Employment Security Councils* o *Job Security Councils* (*Trygghetsråden*), che hanno la funzione di fornire benefici economici e servizi ai dipendenti licenziati per motivi economici finalizzati al sostegno economico e al loro reinserimento in una nuova occupazione o all'avvio di una propria attività <sup>(346)</sup>.

Tra i più noti, nonché storici, accordi di transizione può essere annoverato il *Trygghetsrådet TRR* <sup>(347)</sup>, che riguarda gli impiegati (*white collars*) del settore privato e il *Trygghetsrådet TRS*, dedicato invece alla categoria degli operai (*blue collars*), secondo la nota ripartizione della rappresentanza sindacale in Svezia.

Oltre al sostegno di tipo economico (AGE), il fondo offre una serie di servizi volti al reimpiego dei lavoratori, che spaziano dall'attività di *coaching* sino a quella di riqualificazione nonché servizi di *outplacement*, sia a favore dei lavoratori a tempo indeterminato, sia determinato. Apprezzabile è inoltre l'estensione dell'istituto ai lavoratori che, in presenza di una malattia, siano stati licenziati in ragione del superamento del periodo di comporta, purché non intendano intraprendere azioni legali per invalidità o risarcimento a causa del licenziamento (si veda *infra*).

Atteso che le condizioni stabilite per usufruire delle prestazioni economiche sono più stringenti rispetto a quelle necessarie per beneficiare del “supporto alle competenze”, secondo l'ultimo rinnovo dell'accordo del 2022 del TRS, il lavoratore che ha perso il posto di lavoro ha diritto a ricevere i servizi intensivi di formazione e riqualificazione – compreso un supporto economico per l'esercizio del diritto allo studio <sup>(348)</sup> – qualora: nel caso di contratto a tempo indeterminato, abbia lavorato almeno 8 ore a settimana e che rischia o è stato licenziato per motivi di carenza di lavoro o malattia; nel caso di contratto a tempo determinato, abbia lavorato almeno 8 ore a settimana per almeno 12 mesi durante un periodo di 36 mesi. Anche in questo caso viene ribadito che nel caso di licenziamento “per motivi di malattia”, il diritto ai servizi di reimpiego può essere esercitato

---

<sup>(345)</sup> Sul punto, si veda l'interessante ricostruzione offerta da O. JANSSON, J. OTTOSSON, *Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement*, in *Labor History*, 2021, vol. 62, n. 3. Il paper analizza lo sviluppo degli accordi di transizione, evidenziando come il principale obiettivo dei primi accordi fosse la stabilità occupazionale. Solo negli anni Novanta, contestualmente alla crisi economica, il sindacato svedese PTK fu costretto ad accettare le modifiche agli accordi di transizione avanzate dall'associazione datoriale SAF.

<sup>(346)</sup> G. CROCE, *op. cit.*, spec. pp. 326-336.

<sup>(347)</sup> Su cui A. DIEDRICH, O. BERGSTRÖM, *The Job Security Councils in Sweden*, IMIT Report, 2006.

<sup>(348)</sup> Introdotto nell'accordo del 2019. Sul punto, O. JANSSON, J. OTTOSSON, *op. cit.*

qualora il lavoratore non intenda «intraprendere azioni legali per invalidità o risarcimento a causa del licenziamento».

Secondo alcuni recenti studi <sup>(349)</sup>, i meccanismi di governo del mercato del lavoro di carattere prettamente privatistico registrano un alto tasso di successo di ricollocazione e in tempi relativamente brevi (circa 6-7 mesi), riducendo il rischio di polarizzazione del mercato del lavoro (che in Svezia sembra abbia attecchito meno). Ciò non esime dal concludere con alcune brevi notazioni critiche.

In primo luogo, il modello esclude un'ampia fetta di lavoratori, soprattutto coloro assunti con contratti di lavoro flessibili, che vengono dirottati verso i servizi pubblici per l'impiego (che pur svolgono un ruolo essenziale nelle politiche attive del Paese). Il che sembra screditare la dichiarata attitudine alla collaborazione tra le parti sociali, atteso che l'inclusione dei lavoratori meno tutelati soddisferebbe l'interesse dell'organizzazione sindacale ma non quella del datore di lavoro, che dovrebbe foraggiare ulteriormente il fondo <sup>(350)</sup>.

Una seconda considerazione deriva dalla neutralizzazione del conflitto che traspare dall'accordo, emblematicamente espressa dall'impossibilità per i lavoratori licenziati “per malattia” di beneficiare delle prestazioni economiche integrative e usufruire dei servizi di politica attiva qualora esercitino il diritto di agire in giudizio se ritengono di essere stati illegittimamente licenziati. È noto come per il modello scandinavo la stabilità del lavoro rappresenti un valore da tutelare a condizione che non incida – anche economicamente – sull'attività produttiva <sup>(351)</sup> e in forza della contropartita offerta, rappresentata appunto dalla probabile ricollocazione. Ciò non toglie come l'accordo ponga il lavoratore di fronte ad una scelta: da un lato, esercitare un legittimo diritto, qualora ritenga di essere stato licenziato per un motivo potenzialmente illecito (altrimenti non avrebbe ragione di attivare il contenzioso); dall'altro, e in alternativa, giovare dei rimedi posti dall'autonomia collettiva volti alla sua ricollocazione presso un'altra attività produttiva.

---

<sup>(349)</sup> Attingendo da un database svedese, nel decennio 2000-2009, circa l'87% degli esuberanti ha trovato ricollocazione entro 1, 2 e 3 anni. Sul punto, E. STAFFA, *Job Upgrading in Sweden: The Labour Market Policies Model and the Job Security Councils' Re-Employment Support*, in *EL*, 2020, n. 3, p. 71; si veda anche G. CROCE, *op. cit.*, p. 330, che in riferimento al 2011 parla di esito positivo della ricollocazione dell'85% dei *white collars* in esubero.

<sup>(350)</sup> G. CROCE, *op. cit.*, p. 336.

<sup>(351)</sup> Da cui il motto “salvare il lavoro, non il posto di lavoro”. Così M. BENGTTSSON, *Transformation of labour market policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark?*, 16<sup>th</sup> ILERA World Congress, *Beyond Borders: Governance of Work in a Global Economy*, Philadelphia, 2-5 luglio 2012, p. 5.



## Capitolo 3, Parte 1.

# Sindacato e mercato del lavoro trasparente

### 1. I diritti di informazione e consultazione: limiti e potenzialità

In un ragionamento sul ruolo delle organizzazioni sindacali nel (la gestione del) mercato del lavoro rivestono particolare importanza le modalità attraverso cui le organizzazioni sindacali pervengono ad una conoscenza esaustiva, attendibile e sempre aggiornata dello “stato del mercato del lavoro”, intendendo con questa espressione il complesso di conoscenze del tessuto economico-produttivo e dei suoi possibili orientamenti, nonché del flusso della domanda e dell’offerta di lavoro.

Occorre, pertanto, verificare se esistano in prima istanza strumenti in grado di favorire lo sviluppo di un reticolo di conoscenze nel mercato del lavoro.

Le organizzazioni sindacali godono dei diritti di informazione e consultazione che, pur con i limiti e i vincoli di cui si dirà nel prosieguo, rientrano nella strategia di “coinvolgimento” delle rappresentanze dei lavoratori <sup>(1)</sup> mediante cui è possibile esercitare un’influenza sulle decisioni aziendali da adottare <sup>(2)</sup>.

La dottrina ha sottolineato le potenzialità connaturate ai diritti di informazione e consultazione o, in generale, della partecipazione <sup>(3)</sup>, che «può fungere da metodo preventivo del “punto di vista” dei lavoratori, rendendo possibili soluzioni

---

<sup>(1)</sup> Con cui si intende la categoria generale che comprende «ogni meccanismo utile a produrre decisioni sulle quali i lavoratori hanno possibilità di influire». Sul punto, A. ALAIMO, *L’eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2014, n. 219, p. 6.

<sup>(2)</sup> In questo senso, si veda anche M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell’autonomia collettiva*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDLAS.S. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna, 2024, p. 228, che auspica «sedi stabili e strutturate di “conoscenza” e di continui scambi informativi» per governare i cambiamenti (di spazio e di luogo) del lavoro e favorire così l’adattamento della contrattazione collettiva.

<sup>(3)</sup> Per un’analisi complessiva delle diverse sfumature riconducibili alla partecipazione, M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l’esperienza comparata*, Vita e Pensiero, 2012, p. 30, dove l’A. intende con l’espressione “partecipazione”, «ogni istituto giuridico mediante il quale si produce una decisione dell’impresa che richiede il necessario concorso dei rappresentanti dei lavoratori alla sua formazione»; A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 21.

innovative che possono riguardare la produzione e l'organizzazione del lavoro e/o sostenere un uso positivo della flessibilità»<sup>(4)</sup>.

Se le criticità relative al sistema del “doppio canale” sembrano oggi (in parte) superate<sup>(5)</sup>, anche in forza delle numerose previsioni contenute nella parte obbligatoria dei contratti collettivi (si veda *infra*), è opportuno verificare se tali diritti possono intendersi preordinati a soddisfare non solo un interesse riguardante l'organizzazione del lavoro nell'impresa, ma anche un interesse che esula da confini fisici di quest'ultima.

In sostanza, l'obiettivo è quello di verificare se e in che termine i diritti di informazione e consultazione, in quanto «prerogative sindacali poste a tutela di interessi collettivi»<sup>(6)</sup>, possano raccordare il mercato del lavoro e l'organizzazione (interna) del lavoro. Dunque, si vuole appurare se sia possibile astrarre dai suddetti diritti anche un interesse all'occupazione e all'occupabilità del lavoratore, tale da articularli o veicolarli verso fini che sembrano in prima istanza apparentemente diversi da quelli per cui oggi trovano – o dovrebbero trovare – diffusione, proprio perché la partecipazione, ancorché debole, rappresenta una tappa cruciale per il processo di rafforzamento del potere sindacale.

L'interrogativo di fondo (il “se”) non appare accessorio poiché la dottrina<sup>(7)</sup> ha rilevato come i diritti di informazione e consultazione, oltre a rappresentare esclusivamente un primo passo verso un sistema di partecipazione effettivo<sup>(8)</sup>,

---

(4) Sul punto, T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2012, n. 155, p. 19, che richiama l'art.1, lett. b, della l. n. 92/2012, espressione del «valore della partecipazione come criterio utile anche al funzionamento del mercato del lavoro».

(5) *Ex multis*, P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in DLRI, 2005, n. 107, p. 321 ss., che ritiene la partecipazione come «una specie della libertà sindacale» di cui all'art. 39, comma 1 Cost.; A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 22. Sul piano giurisprudenziale, occorre segnalare la sentenza C. Giust. 4 aprile 2019, causa C-699/17, *Allianz Vorsorgekasse AG*, che ha legittimato l'esercizio dei diritti di codecisione del comitato aziendale previsto dalla legge austriaca sul regime previdenziale, come espressione del diritto alla contrattazione collettiva di cui all'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali UE.

(6) Così Trib. Trieste 23 settembre 2022, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 12 aprile 2023, con nota di V.A. POSO, *Arriverà davvero la quiete dopo la tempesta perfetta di Trieste? Wäirtsilä Italia ha dato esecuzione al decreto ex art. 28, st. lav. pronunciato dal Tribunale, rinunciando alla sua impugnazione; ha revocato la comunicazione di avvio della procedura di chiusura del sito aziendale prevista dall'art. 1, comma 224 e ss., l. 30 dicembre 2021, n. 234; e ha ripreso l'attività produttiva*. D'altronde, in una prospettiva diversa, altra dottrina ha rilevato come i diritti di informazione e consultazione rappresentino lo strumento di verifica dell'interesse collettivo agli assetti adeguati di cui all'art. 2086 c.c. Sul punto, I. ALVINO, *Cessazione dell'attività d'impresa, crisi e ruolo del sindacato*, in RIDL, 2022, n. 4, I, pp. 486-487.

(7) M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985, *passim*, spec. p. 121.

(8) Lo stesso A., in un'altra occasione (M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in RIDL, 2005, n. 4, I, p. 427 ss.), ricorre

siano collocabili solo nello schema binario della subordinazione, rappresentando un ponte verso l'autonomia del lavoratore subordinato, che si manifesta come potere collettivo dei lavoratori rispetto al potere giuridicamente legittimato del datore di lavoro. Il che, se accogliessimo aprioristicamente questa orientamento, ci porterebbe già ad abbandonare la prospettiva qui adottata, ossia quella di verificare se è possibile "moltiplicare" le finalità a cui i diritti di informazione e consultazione sono preordinati e intenderli anche come strumenti in grado di supportare l'attività sindacale nel mercato del lavoro, proprio perché essi non rifletterebero l'interesse dei soggetti disoccupati e inoccupati, dunque di lavoratori solo potenzialmente subordinati. Al contrario, si potrebbe affermare con cauta certezza, anche ancorandosi al dato normativo, che i diritti di informazione e consultazione riflettano gli interessi dei lavoratori subordinati (solo) potenzialmente disoccupati, come dei lavoratori percettori di CIGS o coinvolti in procedure di licenziamento collettivo (si veda *infra*).

Non a caso, talvolta sono state evidenziate le potenzialità dei diritti di informazione e consultazione sia avendo riguardo al complesso delle decisioni aziendali "estranee" alle questioni strettamente connesse all'organizzazione interna del lavoro <sup>(9)</sup>, sia nella prospettiva di un controllo più ampio e che guardi all'intero territorio <sup>(10)</sup>, rilevando come non possano essere considerati atomisticamente e in modo «frazionato» in tante unità «non comunicanti tra loro» quante sono le realtà aziendali, poiché fornirebbero informazioni parcellizzate dell'attività economica delle imprese sui territori, depotenziandone così l'efficacia <sup>(11)</sup>.

Seguendo questo percorso già tracciato dalla dottrina, riecheggiano le parole di Massimo D'Antona, che riteneva necessario ripensare alle «forme di democrazia industriale capaci di trasformare il contropotere o potere di veto, detenuto dal sindacato in quanto soggetto conflittuale, in un potere positivo di indirizzo e di controllo» <sup>(12)</sup>.

---

provocatoriamente all'espressione *participatio interrupta* con l'intento di esprimere l'inefficacia dei suddetti diritti qualora siano privi di un potere di determinazione. L'A. aggiunge che l'informazione/consultazione è «meccanismo a sé stante», che ha funzione preparatoria e preliminare rispetto alla partecipazione e «non può avere la stessa qualità della partecipazione che rinuncia a raggiungere» (p. 438).

<sup>(9)</sup> Ma riguardanti, ad esempio, i processi di delocalizzazione. Si veda V. BAVARO, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in *LD*, 2021, n. 3-4.

<sup>(10)</sup> Sulla riconducibilità della partecipazione anche a questioni attinenti al mercato del lavoro, si veda la rassegna di dottrina economica e sociologica presentata da M. CORTI, *op. cit.*, p. 307 ss.

<sup>(11)</sup> S. RODOTÀ, *Diritto all'informazione e controllo sull'impresa*, in *Mondoperaio*, 1977, n. 6, spec. p. 85. Sul punto, si veda anche L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, n. 107, p. 1 ss., il quale sottolinea che «il territorio si pone come il luogo ineludibile di discorsi moderni e attuali sulla partecipazione».

<sup>(12)</sup> M. D'ANTONA, voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *EGT*, 1990, p. 18.

## 2. I diritti di informazione e consultazione nell'ordinamento europeo

Il legame tra la partecipazione e gli obiettivi sociali dell'Unione europea analizzati nel capitolo precedente sembrano trovare un preliminare aggancio nel citato *Rapporto del Gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nell'Unione Europea* che assevera la proficuità di sistemi partecipativi per il rafforzamento delle competenze e della occupabilità dei lavoratori <sup>(13)</sup>.

Concentrando l'analisi sugli strumenti di *hard law*, la direttiva 2002/14/CE – che si applica anche al lavoro mediante piattaforme digitali <sup>(14)</sup> – coerentemente con i diritti fondamentali garantiti dalla Carta di Nizza (articolo 27), introduce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, ma

---

<sup>(13)</sup> Il rapporto, nei suoi passaggi salienti, può leggersi in *RIDL*, 2002, n. 2, III, p. 97 ss. Per alcune considerazioni, si veda M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, in *DRI*, 2002, n. 3, spec. p. 147.

<sup>(14)</sup> Si veda l'art. 13 della direttiva adottata nel febbraio 2024 e dall'Unione europea relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali. In particolare, l'art. 13, § 1, postula che le previsioni da essa contenute, non pregiudicano i diritti di informazione e consultazione già previsti dall'Unione europea. Inoltre, il § 2 rafforza i diritti di informazione e consultazione di cui alla direttiva 2002/14/CE, estendendoli anche a profili peculiari dell'attività lavorativa su piattaforme digitali, quali «le decisioni che possono comportare l'introduzione di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati o modifiche sostanziali al loro utilizzo». Per una prima analisi della direttiva, e in particolar modo sui diritti collettivi, G. SMORTO, A. DONINI, *L'approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura*, in *LLI*, 2024, n. 1, spec. pp. 39-40. Precedentemente, rispetto alla proposta di direttiva, *ex multis*, M. AIMO, *Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per i diritti collettivi nella proposta di direttiva in discussione?*, in *LDE*, 2024, n. 2; M. DELFINO, *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 25.



non alla vera e propria partecipazione<sup>(15)</sup>, a cui invece sembra orientarsi la nostra Carta costituzionale (articolo 46)<sup>(16)</sup>.

Secondo la prospettiva teleologica, il provvedimento unionale ha inteso non solo rafforzare l'influenza dei lavoratori sui processi decisionali delle imprese, ma anche favorire una più leale concorrenza nel mercato unico<sup>(17)</sup>.

Ciò ci permette anche di ipotizzare un'interpretazione meno "stringente" dei diritti contenuti nella direttiva, cioè non paralizzati tra gli angusti spazi dell'unità produttiva, ancorché, secondo dottrina, il termine "lavoratori" indichi in questo caso non i «componenti di un'organizzazione e nemmeno una categoria secondo le previsioni e le garanzie dell'art. 39, ma i singoli che svolgono l'attività lavorativa nell'azienda»<sup>(18)</sup>.

A riguardo è essenziale richiamare i considerando 7, 8, 10 e 13 e l'articolo 2 della direttiva, che corroborano l'idea di fondo che permea l'analisi. Secondo un'interpretazione sistematica dei considerando citati, infatti, i quadri giuridici nazionali in materia di informazione e consultazione sono spesso orientati al trattamento "a posteriori" dei processi di cambiamento (considerando 13), mentre al

<sup>(15)</sup> La partecipazione trova il suo fondamento non solo nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE del 2000 (c.d. Carta di Nizza) e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, ma anche nella Carta sociale europea. Nella Carta del 1989 si afferma la necessità – alquanto generica – della informazione, consultazione e partecipazione, specialmente per le imprese o gruppi di imprese che hanno stabilimenti in più Stati membri della UE (art. 17) e soprattutto rispetto ad alcune specifiche materie riguardanti questioni di interesse dei lavoratori (art. 18). Diversamente, nella Carta sociale europea i diritti di informazione e consultazione (art. 21) vengono scissi dai diritti di partecipazione (art. 22), garantendo con i primi la necessità di rendere consapevoli i lavoratori della situazione economica e occupazionale dell'impresa, mentre con i secondi il miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, però, la partecipazione scompare e vengono affermati come diritti l'informazione e la consultazione (art. 27) in tempo utile e nei casi previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali, insieme al diritto di negoziazione ed azione collettiva (art. 28), compreso lo sciopero. Come è stato evidenziato dalla dottrina, viene definitivamente sancita la netta distinzione tra diritti di informazione e consultazione, da un lato, e diritti di partecipazione dall'altro, che non rientrano tra i diritti fondamentali dell'UE. Sul punto, M. CORTI, *op. cit.*, pp. 74-75; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013, p. 170 ss.; P. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, n. 1; E. ALES, *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, in *RIDL*, 2009, n. 2, I, p. 221 ss.; D. LAFRATTA, *La contrattazione collettiva per la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale*, in V. BAVARO ET AL. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività e mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023, p. 261 ss.

<sup>(16)</sup> *Ex multis*, M. BIASI, *op. cit.*, p. 10 ss.; M. D'ANTONA, *op. cit.*; L.P. D'ALESSANDRO, *I consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali*, in *RTDPub*, 2018, n. 1.

<sup>(17)</sup> M. CORTI, *op. cit.*, p. 67.

<sup>(18)</sup> P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit.

contrario dovrebbero garantire un maggior dialogo sociale e relazioni di fiducia nelle imprese che spingano le parti ad «anticipare il rischio» e ad aumentare l'occupabilità dei lavoratori (considerando 7). Ai nostri fini riveste particolare importanza la lettura in combinato disposto dei considerando 8 e 10: la direttiva ritiene essenziale intensificare l'informazione e la consultazione sulla «situazione e l'evoluzione probabile dell'occupazione nell'ambito dell'impresa, “nonché” quando dalla valutazione effettuata dal datore di lavoro risulta che l'occupazione nell'ambito dell'impresa può essere minacciata, sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in termini di formazione e di miglioramento delle competenze dei lavoratori» (considerando 8). Il considerando, attraverso il ricorso alla congiunzione *nonché*, scinde gli obiettivi della direttiva, sottolineando che le informazioni riguardanti i rischi occupazionali che corrono i lavoratori a seguito di eventuali situazioni di crisi economica dell'impresa rappresentano una subcategoria di informazioni generali afferenti “l'evoluzione probabile dell'occupazione”, così necessariamente sottintendendo – per esclusione – anche i flussi occupazionali in entrata, proprio perché la potenziale occupazione in uscita trova un preciso riferimento nella nozione di “anticipazione del rischio” <sup>(19)</sup>. D'altronde il considerando 10 intende innestare tali diritti nella SEO, incentrata sui concetti di anticipazione, prevenzione e occupabilità al fine di supportare «l'obiettivo prioritario dell'occupazione».

Su questo piano viene in rilievo la convergenza degli interessi privati propri dell'imprenditore – alla condivisione delle informazioni delle scelte datoriali, nonché degli effetti positivi e negativi che i risultati economici raggiunti dall'impresa producono sulla situazione occupazionale – con i lavoratori (*rectius*, con i rappresentanti dei lavoratori), con l'interesse pubblico di favorire una strategia europea per l'occupazione <sup>(20)</sup>, componente essenziale della strategia in materia di politica sociale <sup>(21)</sup>.

La bivalenza dei profili occupazionali oggetto di informazione sarebbe comprovata dall'articolo 4, § 2, della direttiva, che ne definisce l'ambito di interesse, riguardando l'«informazione sull'evoluzione recente e quella probabile delle attività dell'impresa o dello stabilimento e della situazione economica» (lettera *a*) e l'informazione e la consultazione sulla situazione, la struttura e l'evoluzione *probabile* dell'occupazione nell'ambito dell'impresa o dello stabilimento, *nonché* le

---

<sup>(19)</sup> Sul concetto di anticipazione del rischio, E. ALES, *op. cit.*, p. 230; D. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 267.

<sup>(20)</sup> E. ALES, *op. cit.*, p. 230, ancorché sembra che l'A. evidenzi soprattutto l'implementazione della strategia europea imperniata sui concetti di anticipazione, prevenzione e occupabilità nell'organizzazione aziendale.

<sup>(21)</sup> Si veda, in tema, M. WEISS, *La partecipazione dei lavoratori nella Società Europea*, in *DRI*, 2003, n. 1; L. GUAGLIANONE, *Il problema delle informazioni riservate (art. 5 d. lgs n. 25/07)*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2008, n. 2, p. 71.

eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in caso di minaccia per l'occupazione (lettera *b*). In questo modo si rafforza l'interpretazione secondo cui le sorti occupazionali dell'azienda, inevitabilmente legate alle sue condizioni economiche, andrebbero condivise con le organizzazioni sindacali nella sua dinamicità, ossia nel rapporto osmotico che si instaura con il mercato del lavoro sia per quanto attiene all'ampliamento dell'organico aziendale, sia per quanto riguarda le potenziali riduzioni del personale dipendente, ancorché in quest'ultimo caso la direttiva aggiunga come il rischio debba essere anticipato informando le rappresentanze dei lavoratori sulle misure a cui ricorrere onde evitare di impattare negativamente sul tessuto sociale del territorio.

Questa lettura trova conforto anche con riguardo alla titolarità dei diritti di informazione e consultazione. Ai sensi dell'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i diritti di informazione e consultazione devono essere garantiti «ai lavoratori o ai loro rappresentanti», mentre l'articolo 2, §§ 3 e 4, della direttiva in parola si rivolge esclusivamente alle rappresentanze dei lavoratori. La dottrina si è cimentata sulla doppia titolarità dei suddetti diritti, rilevando come di essi possano discrezionalmente disporre i singoli lavoratori, ancorché l'esercizio concreto degli stessi produca efficacia (il c.d. "effetto utile") solo qualora attivato da un organismo collettivo e dunque attraverso i canali di rappresentanza competenti e permanenti <sup>(22)</sup>, il che sembrerebbe in parte richiamare la titolarità del diritto di sciopero <sup>(23)</sup>.

La lettura è indubbiamente condivisibile poiché essi raggiungerebbero migliori risultati non qualora i lavoratori vengano coinvolti in via «diretta o individuale-atomizzata, ma attraverso un momento o una struttura di esposizione dei loro interessi, e cioè mediante loro rappresentanti o rappresentanze» <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> G. VERRECCHIA, *I diritti di coinvolgimento dei lavoratori dopo l'attuazione della direttiva 2002/14*, in *Boll. spec. ADAPT*, 2010, n. 40, che rileva soprattutto come il requisito della tempestività, richiesto dalla direttiva, sia uno degli elementi necessari per garantire l'effettività dei diritti in questione; M. CORTI, *op. cit.*, p. 76, che evidenzia, tra le altre motivazioni, come l'interesse collettivo possa coagularsi solo qualora i diritti in parola vengano esercitati dal soggetto collettivo, e p. 122, laddove rileva come si tratti di diritti individuali ad esercizio collettivo. Si veda anche M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, cit., p. 437; E. ALES, *op. cit.*, p. 221.

<sup>(23)</sup> Quale diritto individuale ad esercizio collettivo. A riguardo, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2015 (aggiornato da Lauralba Bellardi, Pietro Curzio e Vito Leccese), spec. p. 263.

<sup>(24)</sup> M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, cit., p. 427.

## 2.1. *Segue: e nell'ordinamento italiano*

La direttiva 2002/14/CE è stata recepita in Italia – quasi fedelmente <sup>(25)</sup> – con il decreto legislativo n. 25/2007, che obbliga il datore di lavoro «ad accettare non una limitazione sostanziale dei suoi poteri decisionali, quanto una proceduralizzazione della fase decisionale che prelude al loro esercizio» <sup>(26)</sup>. Ciò non toglie come ai nostri fini anche i meri diritti di informazione e consultazione possano rafforzare l'attività sindacale oltre il perimetro aziendale, con particolare riguardo alla soddisfazione di quell'interesse collettivo all'occupazione che emerge nel mercato del lavoro e che, secondo la ricostruzione svolta nel capitolo precedente, potrebbe – col beneficio del dubbio e nei limiti di cui si dirà – essere soddisfatto anche oggi dalle organizzazioni sindacali.

Prima di verificare in che termini si ponga la relazione tra diritti di informazione e mercato del lavoro, è essenziale rammentare schematicamente quali sono i soggetti coinvolti e le relative posizioni giuridiche. Anche la norma di recepimento della direttiva europea affida alle rappresentanze dei lavoratori il compito di ottenere le informazioni e procedere con le consultazioni in azienda, ancorché la dottrina abbia rilevato come si riproponga il doppio livello di interessi individuali e collettivi delineati nella normativa unionale. Gli articoli 4, comma 4, 5, comma 1, e 6 individuano i soggetti coinvolti nelle procedure di informazione e consultazione, quali le rappresentanze dei lavoratori, al fine di avviare eventualmente le procedure di consultazione <sup>(27)</sup>, mentre, spostandoci sul versante opposto, resta in capo al datore di lavoro l'obbligo di condividere le informazioni con le

---

<sup>(25)</sup> Cfr. anche P. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, cit., p. 48.

<sup>(26)</sup> F. LUNARDON, *Fonti e obiettivo delle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese*, in F. LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori. D. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, Ipsoa, 2008, p. 37. Si veda anche A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 31; C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *RIDL*, 2008, n. 2, I, p. 161 ss.; E. ALES, *Libertà sindacale vs partecipazione? Assenze, presenze e possibilità nello Statuto dei lavoratori*, in *RGL*, 2020, n. 1, I, p. 136, che ricorre ad una metafora che paragona i diritti di informazione e consultazione ad «una sorta di post-produzione di immagini, spesso drammatiche, già definite». Più di recente, M. GAMBACCIANI, *Diritti sindacali partecipativi e "dovere" di contrarre*, Giappichelli, 2023, p. 5.

<sup>(27)</sup> C. ZOLI, *op. cit.*

suddette rappresentanze <sup>(28)</sup>. Tale soluzione risulta coerente con quelle adottate in altri Paesi membri, proprio al fine di garantire l'effetto utile del decreto <sup>(29)</sup>. Passando ai temi oggetto di informazione, già la definizione stessa di informazione (articolo 2, comma 1, lettera e) consente di dilatarne il significato ad «ogni trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori, finalizzata alla conoscenza e all'esame di questioni attinenti alla attività di impresa», lasciando dunque ampi margini di manovra alle parti. Tra le informazioni oggetto di informazione e consultazione, il decreto legislativo n. 25/2007 annovera notizie che ricomprendono tutti gli aspetti della “vita aziendale”, cioè legati all'attività produttiva, alla vitalità economica, ai processi organizzativi, nonché alla dimensione occupazionale e alle condizioni di lavoro, ancorché successivamente offra un elenco, invero alquanto generico, delle possibili materie oggetto di consultazione.

L'articolo 4, comma 3, postula che gli obblighi di informazione possono riguardare: «l'andamento recente e quello prevedibile dell'attività dell'impresa, nonché la sua situazione economica» (lettera a), che può estendersi sino a considerare i trend produttivi e i programmi di investimento, le innovazioni tecnologiche e dunque tutte le informazioni che riguardano la situazione economica, attuale e in divenire dell'impresa; le decisioni dell'impresa che incidono sull'organizzazione di lavoro e sui contratti di lavoro (lettera e) <sup>(30)</sup>; «la situazione, la struttura

---

<sup>(28)</sup> Aderiscono alle tesi dell'obbligo datoriale A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, p. 118; C. ZOLI, *op. cit.*; sembra aderirvi anche E. ALES, *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, cit., p. 235. In tal senso, si veda anche Trib. Firenze 20 settembre 2021, che riguarda il noto caso GKN. Nello specifico, il giudice fiorentino ha riconosciuto la sussistenza della condotta antisindacale, ex art. 28, l. n. 300/1970, imponendo la revoca del procedimento di licenziamento collettivo e il rispetto degli obblighi di informazione e consultazione, soprattutto previsti dal CCNL Metalmeccanici e dall'accordo aziendale. Sul punto, M. CORTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN*, in *DRI*, 2022, n. 1; V. BAVARO, *op. cit.*

<sup>(29)</sup> Come sostiene la dottrina, «la ragione risiede, probabilmente, nel timore che una tale impostazione, affidando ai singoli un'illimitata possibilità di far valere gli inadempimenti datoriali agli obblighi di coinvolgimento dei lavoratori, possa comportare costi eccessivi in termini di contenzioso e conseguentemente turbamento del clima aziendale». Così M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., pp. 306-307.

<sup>(30)</sup> Per completezza, si segnala che l'art. 4, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 104/2022 ha aggiunto l'art. 1-bis al d.lgs. n. 152/1997, prevedendo che la comunicazione delle informazioni in caso di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati devono essere riportate anche alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero alla rappresentanza sindacale unitaria e, in assenza delle predette rappresentanze, alle sedi territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (comma 6). Secondo dottrina, «sembra che la norma sia destinata a riscrivere il diritto sindacale, rafforzando direttamente la c.d. “parte obbligatoria” dei vari Ccnl di settore e dei protocolli di relazione industriale aziendale con riferimento ai diritti collettivi

e l'andamento prevedibile dell'occupazione nella impresa, nonché, in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto» (lettera *b*).

Per quanto attiene alle informazioni *sub* lettera *a*, è evidente come esse consentano di comprendere gli sviluppi dell'attività imprenditoriale, nonché il ricorso alle nuove tecnologie, con ciò che ne consegue in termini di necessari profili – e capacità – professionali che ne favoriscano un corretto e proficuo utilizzo. Rispetto all'oggetto dell'informazione *sub* lettera *b*, è stato già rilevato <sup>(31)</sup> come vengano in rilievo profili riguardanti la situazione occupazionale dell'impresa, ossia l'andamento complessivo dell'occupazione, come quella femminile o i tipi di contratti di lavoro dei dipendenti dell'azienda. Questo aspetto è di particolare interesse poiché il legislatore, riprendendo il considerando 10 e l'articolo 4, § 2, della direttiva 2002/14/CE, si preoccupa di evidenziare come la situazione occupazionale non debba riguardare esclusivamente i casi in cui vi siano rischi per i livelli occupazionali dell'unità produttiva, al fine di verificare anche le eventuali misure di contrasto poste in essere dal datore di lavoro, ma anche le previsioni occupazionali generali e dunque, nel caso di un contesto produttivo “in saldo attivo”, le eventuali nuove assunzioni <sup>(32)</sup>.

---

di informativa attinente all'organizzazione del lavoro». Così E.C. SCHIAVONE, *Gli obblighi informativi in caso di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati* (art. 4, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 104/2022) (art. 1, co. 1, lett. s, e art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997, inserito dall'art. 4, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 104/2022), in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 223. Sul punto, si veda anche la sentenza Trib. di Palermo 20 giugno 2023, secondo cui, in presenza di sistemi integralmente automatizzati, costituisce condotta antisindacale il perdurante rifiuto di comunicare alle organizzazioni sindacali le informazioni di cui all'art. 1-bis del d.lgs. n. 152/1997, come novellato dal d.lgs. n. 104/2022 e dal d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, da cui possono essere esclusi unicamente i codici sorgente e le formule matematiche utilizzate per la realizzazione della piattaforma informatica, unici elementi che possono essere coperti da segreto industriale o commerciale.

<sup>(31)</sup> C. ZOLI, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> Con specifico riguardo a questo profilo, la normativa di altri Paesi europei sembrerebbe, invero, più precisa. Sul punto, M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., p. 127 ss. In particolare, i *comités d'entreprise* francesi esercitano il diritto di informazione e consultazione preventiva su ogni decisione dell'imprenditore. Soprattutto per le imprese con almeno 300 dipendenti, l'informazione deve riguardare, a cadenza trimestrale, tra gli altri, «la situazione dell'occupazione, compreso, in particolare, il ricorso alle tipologie di lavoro speciale più diffuse». Per le imprese con meno di 300 dipendenti, invece, l'informazione deve riguardare, a cadenza annuale, tra gli altri, «l'evoluzione occupazionale, in particolare del lavoro a termine e interinale, e la situazione del lavoro a tempo parziale» (p. 215 ss.). Anche la legge svedese (*Lag om medbestämmande i arbetslivet* n. 580/1976) conferisce al sindacato una serie di diritti di informazione molto ampi, che «escludono solo le questioni puramente private e poco altro» (p. 249). Particolarmente interessante è il diritto di informare preventivamente i sindacati sulla volontà di assumere i lavoratori avvalendosi di un contratto di somministrazione (p. 254). Ri-

Il nesso che si coglie tra titolarità del diritto e oggetto dell'informazione ben si attaglia a questa analisi se si considera che la garanzia per le rappresentanze sindacali di ottenere informazioni rispetto ai profili *sub* lettera *b* favorisce un'estensione dell'assetto di interessi in gioco che ineriscono l'attività aziendale nella duplice visione statica, ossia del perimetro di impresa, e relazionale, cioè del rapporto con il tessuto sociale territoriale all'interno del quale si inserisce. Infatti, qualora la titolarità dei suddetti diritti fosse prerogativa esclusiva dei singoli lavoratori assunti presso l'unità produttiva, quest'ultimi avrebbero l'interesse ad ottenere soprattutto le informazioni legate alla mera dimensione aziendale, al processo produttivo ed eventualmente ad "anticipare il rischio" di effetti negativi sui livelli occupazionali. Diversamente, la duplice titolarità (del singolo lavoratore e delle rappresentanze sindacali) dei diritti di informazione e consultazione muove verso la soddisfazione di interessi più ampi e che riguardano la situazione occupazionale nella sua dinamicità, ossia anche rispetto a quella in entrata, nel tentativo di appagare gli altri interessi collettivi di cui dovrebbero farsi portatrici le organizzazioni sindacali (cioè all'occupazione e alle sub specie di essa, si veda *supra*).

Letta in questa prospettiva, lo «sbocco partecipativo» promosso dalla norma tenta non solo di «dare fiato a relazioni industriali che consentano la convergenza di obiettivi tra imprese e lavoratori nel superamento della crisi»<sup>(33)</sup>, ma anche di fornire un utile dispositivo in grado di favorire il soddisfacimento degli interessi dei potenziali lavoratori, dunque dei soggetti disoccupati. La strumentalità dei diritti di informazione e consultazione ai fini di interessi collettivi che si radicano già nel mercato, dunque, agirebbe anche da deterrente rispetto alla aggressività di principi regolatori spiccatamente individualistici che emergono nel mercato del lavoro, tracciando un collegamento tra attività di impresa e potenziale attività di lavoro, nel tentativo di favorire maggior equilibrio e coesione sociale del sistema socioeconomico e di rafforzamento del potere collettivo.

Il provvedimento svolgerebbe una funzione promozionale dell'attività sindacale ponendo le basi affinché le organizzazioni sindacali siano messe al corrente della dinamicità dei flussi occupazionali tra mercato e impresa, con il plausibile obiet-

---

petto ai nostri profili d'analisi, desta interesse la regolamentazione del sistema partecipativo tedesco. Nell'ambito della cogestione sindacale (*betriebliche Mitbestimmung*), il Consiglio d'azienda (*Betriebsrat*) esercita i propri diritti su tre questioni, tra cui quelle relative al personale (*personelle Angelegenheiten*), con particolare riferimento ai «fabbisogni presenti e futuri di lavoratori e alle misure previste per i dipendenti, anche con riferimento alla formazione» (p. 137).

<sup>(33)</sup> M. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *DRI*, 2010, n. 1, spec. pp. 78-79.

tivo di «diminuire l'irrazionalità sociale dei calcoli solitamente eseguiti dalle imprese»<sup>(34)</sup>, proprio perché anche la verifica delle condizioni di lavoro dei “neo-assunti” è oggetto di interesse delle organizzazioni sindacali<sup>(35)</sup>.

Sotto questa luce, e soprattutto con riguardo all'ipotesi *sub* lettera *c* dell'articolo 4, decreto legislativo n. 25/2007, la dottrina ha evidenziato come questa forma di controllo trovi fondamento costituzionale nella limitazione dell'iniziativa privata qualora si ponga in contrasto con l'utilità sociale, di cui all'articolo 41, secondo comma, Cost.<sup>(36)</sup>. Il nesso con quest'ultimo principio costituzionale stimola ulteriori riflessioni che portano ad interrogarsi sulla riconducibilità degli obblighi sanciti dal decreto legislativo n. 25/2007 al terzo comma dello stesso articolo 41 Cost., dunque ai «programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»<sup>(37)</sup>. Allo stesso tempo, la dottrina aveva sottolineato come la pianificazione economica potesse produrre riflessi negativi sulla libertà sindacale, soprattutto qualora fosse previsto un diretto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in sistemi di pianificazione e di governo pubblico<sup>(38)</sup>.

Nell'ottica della ricerca, non appare ultroneo evidenziare come, con specifico riguardo all'ipotesi *sub* lettera *b* del citato articolo 4, gli obblighi di informazione e consultazione possano rappresentare una blanda forma di attuazione del terzo comma dell'articolo 41 Cost., se si considera che la norma legale affida alle organizzazioni sindacali – anche mediante la contrattazione collettiva (si veda *infra*) – di porre in essere, nel rispetto della propria autonomia privata, un sistema volto al “controllo” dei flussi occupazionali, che rappresentano uno dei fini sociali a cui l'attività economica privata è preordinata. Ciò non implica l'istituzione – né

<sup>(34)</sup> U. ROMAGNOLI, *Per una rilettura dell'art. 2086 c.c.*, in RTDPC, 1977, n. 3.

<sup>(35)</sup> Non si spiegherebbero, altrimenti, la devoluzione alla contrattazione collettiva della regolazione del lavoro non standard, come nel caso del lavoro a tempo determinato, del lavoro part-time, della somministrazione, del lavoro intermittente e dell'apprendistato. Si vedano, ad esempio, da ultimo, le modifiche introdotte al contratto a tempo determinato. Per una ricostruzione a due voci, non sempre sintoniche, si veda D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press, 2023, p. 2 ss.

<sup>(36)</sup> C. ZOLI, *op. cit.*; per una rassegna completa, C. ZOLI, *Art. 41*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2018, p. 132. Più di recente, V. BAVARO, *op. cit.*

<sup>(37)</sup> Giova rammentare che la proposta di ricorrere all'espressione “piani economici” fu respinta e sostituita con quella di “programmi e controlli”, meno “sovietica” rispetto alla prima. Si veda F.Z. KHOURIBECH, *Il controllo sociale sull'iniziativa privata e le paure della pianificazione*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, 2014, p. 278 ss.

<sup>(38)</sup> Il dibattito è sintetizzato in C. ZOLI, *Art. 41*, cit., p. 136.



tantomeno l'istituzionalizzazione – di un modello di governance indirizzato alla programmazione economica della libera iniziativa privata, poiché quest'ultima viene solo proceduralizzata, ma non viene vincolata alla stipula di accordi <sup>(39)</sup>. In sostanza, l'articolo 41, terzo comma, Cost. si realizzerebbe in “versione attenuata”, nella misura in cui le organizzazioni sindacali si limitano a verificare, attraverso gli obblighi di informazione e consultazione, che l'attività economica privata possa essere “indirizzata” ai fini sociali <sup>(40)</sup>, quali in questo caso un controllo sui flussi occupazionali, proprio perché la norma non impone un obbligo a trattare, ma solo ad informare.

A maggior ragione se letto in questa prospettiva, non appare ipotizzabile che il datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 25/2007, possa ritenere riservate le informazioni ex articolo 4, comma 3, lettera b <sup>(41)</sup>; vincolo che obbligherebbe le rappresentanze sindacali, nel legittimo interesse dell'impresa, a mantenere il riserbo e a vietarne la divulgazione a favore dei lavoratori o di terzi – che potrebbero essere anche le rappresentanze sindacali territoriali, fermo restando la contestabilità di tale clausola di riservatezza rivolgendosi alle Commissioni di conciliazione previste dalla contrattazione collettiva

---

<sup>(39)</sup> Invero, durante il periodo pandemico sembra sia stata introdotta una forma istituzionalizzata di controllo delle organizzazioni sindacali sui “livelli occupazionali”. Il riferimento è all'art. 1, comma 2, lett. l, del d.l. n. 23/2020 (c.d. decreto liquidità), secondo cui, al fine di assicurare agli imprenditori di piccole e medie imprese la garanzia del credito ottenuto da istituti di credito con contratti di mutuo o di finanziamento da parte di SACE S.p.A., essi devono rispettare una serie di condizioni tra cui l'assunzione dell'impegno «a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali». Nonostante i numerosi dubbi che ha suscitato la norma (ad esempio, di quali organizzazioni sindacali si parla?), il legislatore ha istituzionalizzato la funzione delle organizzazioni sindacali nel governo dei “livelli occupazionali” nell'impresa, dovendosi intendere sia quelli in entrata, sia quelli in uscita. Sul punto, A. SITZIA, G. DE LUCA, *Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 18.

<sup>(40)</sup> Sembrano questi, inoltre, i risultati a cui approda implicitamente V. BAVARO, *op. cit.*, p. 575, quando, con riferimento ai suddetti diritti, ex d.lgs. n. 25/2007, sostiene che «non si tratta certo di mettere in questione la libertà di iniziativa economica, ma di apporre nuovi limiti di carattere procedurale alle nuove forme di esercizio del potere dell'impresa; diciamo pure nuovi diritti del potere collettivo per rinnovare la sua funzione democratica». Limiti che in questo caso si traducono in forme innovative di controlli di fonte legale. D'altronde, la dottrina aveva già osservato come la rilevazione costante delle forze di lavoro, se collegata ad un'efficace rete di istituzioni volte ad assicurare la qualificazione professionale e l'avviamento, sarebbe rispettosa delle prescrizioni sancite dall'art. 41, terzo comma, Cost., in quanto funzionale a garantire il controllo e la programmazione dell'attività economica privata. Cfr. G. PERA, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, 1970, p. 130.

<sup>(41)</sup> Diverso è il caso in cui le informazioni riguardino le imprese in stato di crisi che si siano avvalse della composizione negoziata di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 14/2019 e che ritengano tali informazioni soggette al vincolo della riservatezza (si veda *infra*).

(*ex* articolo 5, comma 3, decreto legislativo n. 25/2007) – frustrando le funzioni proprie dell'attività sindacale.

La comunicazione dei flussi di manodopera in azienda, soprattutto di quelli in entrata, non sembra poter causare difficoltà o danni al funzionamento dell'impresa (articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 25/2007). Il che è evidente se si considera la natura delle informazioni fornite <sup>(42)</sup>. Infatti, l'articolo 5, comma 2, nel selezionare i criteri obiettivi (esigenze tecniche, organizzative e produttive) che legittimerebbero l'eventuale comportamento omissivo del datore di lavoro, li lega teleologicamente al danno che tali informazioni potrebbero arrecare all'attività d'impresa. La disposizione sembra promuovere il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti dei soggetti coinvolti, rilevando come l'omissione delle informazioni sia giustificata qualora lesiva dell'interesse alla libertà d'impresa, *ex* articolo 41 Cost. (in particolar modo della concorrenza, di derivazione europea) e, al contrario, illegittima se funzionale ad attuare comportamenti illeciti <sup>(43)</sup>. Dunque, la condivisione delle informazioni relative agli andamenti occupazionali non solo risponde ad interessi costituzionalmente protetti (articolo 4 Cost.), ma altresì si pone anche l'obiettivo di vigilare sull'attività imprenditoriale e sulla liceità della sua condotta.

Sul punto, d'altronde, è intervenuta anche la giurisprudenza, che ha obbligato un'impresa a cessare la condotta antisindacale, *ex* articolo 28 dello Statuto, obbligandola alla revoca delle decisioni di licenziare, nonché a porre concretamente in essere il confronto sindacale, imposto dalla disciplina contrattuale, ancorché riguardante una fase precedente agli obblighi procedurali di cui alla legge n. 223/1991, quando siano in discussione decisioni suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro e dei contratti di lavoro, in quel caso le esternalizzazioni che hanno avuto riflessi sull'occupazione <sup>(44)</sup> (si veda, più diffusamente, *infra*).

---

<sup>(42)</sup> Il caso è certamente più complesso avendo riguardo alle c.d. “informazioni privilegiate” relative agli assetti societari dell'impresa, tra le quali non sono considerati i flussi occupazionali. Si veda l'elenco, ancorché non tassativo, previsto dalla Consob, *Gestione delle informazioni privilegiate*, Linee Guida, 2017, n. 1 (punto 3.1.2). A riguardo, L. RONDINELLI, *Gli obblighi di informazione nel mercato dei capitali ovvero il rapporto conflittuale tra market abuse regulation e il diritto dei lavoratori ad essere informati*, in *ADL*, 2023, n. 4, I, in cui l'A. rileva come i diritti di informazione e consultazione, *ex* d.lgs. n. 25/2007, prevalgano comunque sugli obblighi di riservatezza previsti dal regolamento (UE) n. 596/2014 e dalla direttiva 2014/57/UE rispettivamente per la tutela del mercato interno dei servizi finanziari e la disciplina per garantire l'integrità del mercato. Inoltre, in forza dei diritti in parola, i sindacati non sarebbero soggetti al particolare regime di riservatezza e responsabilità che deriva dalla direttiva 2014/57/UE.

<sup>(43)</sup> Si veda l'interpretazione della dottrina che ha evidenziato la sovrapposibilità dei criteri obiettivi citati con le ragioni obiettive utilizzate per il contratto a tempo determinato, di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001: L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 83.

<sup>(44)</sup> A. ZILLI, *op. cit.*, p. 115.

Il vincolo di riservatezza, inoltre, cesserebbe comunque di produrre effetti qualora sia la stessa contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 25/2007, ad autorizzare i rappresentanti dei lavoratori ed eventuali loro consulenti a trasmettere informazioni riservate a lavoratori o a terzi vincolati da un obbligo di riservatezza, previa individuazione delle relative modalità di esercizio da parte del negozio collettivo (come spesso avviene).

## **2.2. I diritti di informazione e consultazione nel prisma dell'ordinamento intersindacale**

Nel paragrafo precedente è emerso come il decreto legislativo n. 25/2007 offra garanzie minime di legge in materia di diritti di informazione e consultazione. Il provvedimento si esime dal consacrare entro gli stretti perimetri dell'intervento eteronomo i diritti di informazione e consultazione, traducendosi in un mero «riconoscimento legale»<sup>(45)</sup> di diritti conquistati dalla contrattazione collettiva. Il che milita a favore della prospettiva metodologica adottata, fondata sul rapporto tra gli ordinamenti (intersindacale e statale). Nonostante, anche rispetto a questo profilo, sia stato paventato da più parti il rischio di non applicazione dei diritti di informazione e consultazione, stante la mancata attuazione dell'articolo 39, secondo-quarto comma, Cost.<sup>(46)</sup>, il legislatore affida all'autonomia collettiva il compito di “ravvivare” i meccanismi del coinvolgimento (articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 25/2007), senza specificarne tuttavia il livello, tendenzialmente nazionale.

Per quanto concerne le sedi e i soggetti dell'informazione e della consultazione, ampio è il grado di autonomia riservata ai contratti collettivi dall'articolo 4,

---

<sup>(45)</sup> Così C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, cit., p. 161.

<sup>(46)</sup> C. Giust. 11 febbraio 2010, causa C-405/08, *Ingeniorforeningen i Danmark c. Dansk Arbejdsgiverforening*, secondo cui la direttiva 2002/14/CE non osta a che un lavoratore, che non sia membro di una organizzazione sindacale firmataria di un contratto collettivo che applica le disposizioni di tale direttiva, benefici, in applicazione di detto contratto, della tutela prevista dalla direttiva. Sul punto, L. VALENTE, *La direttiva n. 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori all'esame della Corte di Giustizia* (nota a C. Giust. causa C-405/08, cit.), in RIDL, 2010, n. 3, II, p. 732 ss. Un riconoscimento legale che, infatti, secondo D'Antona appariva necessario, al fine di rendere maggiormente incisivi i diritti di informazione e consultazione. Cfr. M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, p. 101.

commi 1 e 5, lettera *b*, ad eccezione della necessità di individuare «livelli pertinenti di direzione e rappresentanza, in funzione dell'argomento trattato»<sup>(47)</sup>. Tale *ratio legis* non appare ingiustificata, avendo storicamente rappresentato il negozio collettivo lo strumento per eccellenza mediante cui le organizzazioni sindacali hanno conquistato migliori condizioni di lavoro<sup>(48)</sup>. Infatti, ad esclusione dei casi riguardanti le crisi aziendali (si veda *infra*), non sono numerose le esperienze giuridiche in cui la fonte legale ha attribuito alle organizzazioni sindacali funzioni di controllo sull'attività imprenditoriale, per il tramite della contrattazione collettiva o senza<sup>(49)</sup>, o quelle provenienti dall'impulso diretto di parte imprenditoriale<sup>(50)</sup>, mentre sono state numerose le esperienze sperimentate direttamente dalla «realtà giuridica fattuale»<sup>(51)</sup>, dalle quali traspare la volontà di individuare importanti soluzioni innovative con specifico riguardo ai riflessi dell'attività imprenditoriale sui livelli occupazionali (i c.d. contratti di sviluppo)<sup>(52)</sup> e contestualmente rafforzare il potere collettivo, in termini di condizionamento del potere imprenditoriale<sup>(53)</sup>.

---

(47) E. ALES, *Libertà sindacale vs partecipazione? Assenze, presenze e possibilità nello Statuto dei lavoratori*, cit.; C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, cit.

(48) A. ZILLI, *op. cit.*, p. 112. Sul punto, giova evidenziare che è la parte obbligatoria del contratto collettivo che rappresenta lo strumento di regolazione dei rapporti di potere nel sistema delle relazioni industriali. Si veda G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, p. 46; più di recente, M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *DRI*, 2022, n. 3, p. 789 ss.

(49) Si vedano, a riguardo, gli artt. 3 e 26 della l. n. 153/1975, *Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura*, secondo cui i piani di sviluppo aziendale devono armonizzarsi con i piani di zona nel quadro dei programmi regionali, sui quali le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori sono chiamate ad esprimere un parere relativo alla rispondenza di esso con i principi e le disposizioni contenute nella legge e con gli obiettivi di ammodernamento del settore.

(50) Il riferimento è alla gestione “partecipata” della Olivetti. In una prospettiva storica, S. MUSSO, *La partecipazione nell'impresa responsabile. Storia del Consiglio di gestione Olivetti*, Il Mulino, 2009, pp. 156-158; U. MORELLI, *I Consigli di Gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Fondazione Giovanni Agnelli, 1977; D. XOCCATO, *Partecipazione e cogestione alla Olivetti. Il sindacalismo comunitario di autonomia aziendale (1955-1962)*, in [www.fondazione.salvemini.com](http://www.fondazione.salvemini.com), 4 novembre 2020.

(51) Ricorre a questa espressione M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, n. 3.

(52) In tema, si veda anche M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, cit., p. 144. In una prospettiva sindacale, si vedano, da un lato, gli auspici di alcuni dirigenti sindacali, in ispecie l'intervento di De Carlini in S. TURONE, *Crisi economica e rinnovi contrattuali. Intervista con Ruggero Ravenna, Rinaldo Scheda, Lucio De Carlini, Valeriano Giorgi, Vittorio Meraviglia*, in *Mondoperaio*, agosto-settembre 1975, p. 5 ss.; dall'altro, le perplessità espresse da V. GUAZZALOCCA, *Se li usassimo meglio*, in *RS*, 1982, n. 35.

(53) In questi termini, C. ZOLI, *Subordinazione e poteri dell'imprenditore tra organizzazione, contratto e contropotere*, in *LD*, 1997, n. 2, p. 251.

Il rinnovo del CCNL Metalmeccanici del 1976 prevedeva un incontro annuale tra le strutture territoriali di rappresentanza degli imprenditori e quelle dei sindacati di categoria provinciali volte a fornire informazioni globali riferite alle aziende metalmeccaniche associate, con più di 200 dipendenti, relative alle prospettive produttive e ai programmi di sviluppo industriali, nonché alle prevedibili implicazioni degli investimenti sull'occupazione e sulla mobilità.

Ancora, il rinnovo dello stesso anno del CCNL Chimici normava una serie di incontri periodici programmati a livello nazionale, territoriale o interprovinciale, per le aree con scarsa concentrazione di stabilimenti, al fine di fornire informazioni relative agli investimenti e ai conseguenti sviluppi dei livelli occupazionali. Destano particolare interesse due istituti contrattuali: il primo è quello delle Commissioni paritetiche territoriali previste dal PCNL per i salariati fissi e braccianti avventizi, firmato nel 1970, *ex* articoli 36 e 40, miranti a negoziare e controllare il flusso di manodopera in agricoltura <sup>(54)</sup>; il secondo è invece il rinnovo del CCNL Tessili, in forza del quale, oltre ai periodici incontri in materia di investimenti e occupazione, veniva specificato che le innovazioni tecnologiche inerenti ai nuovi processi produttivi avrebbero rivestito carattere di riservatezza tranne nel caso in cui avessero avuto prevedibili riflessi sull'occupazione <sup>(55)</sup>, il che sembra confermare quanto poc'anzi affermato.

I negozi collettivi citati si collocavano in una dimensione storicamente contrassegnata da relazioni industriali conflittuali <sup>(56)</sup>, che da un lato hanno permesso di mantenere intatta la tradizionale fisionomia di agente autonomo delle organizzazioni sindacali, dall'altro, tuttavia, non hanno favorito un'ingerenza concreta sulla struttura dell'impresa e sulla sua autonomia strategica e decisionale. Ciononostante può cogliersi in queste clausole l'auspicio di ottenere informazioni che, pur se di prerogativa aziendale, avrebbero comportato sviluppi – negativi e positivi – sui livelli occupazionali.

---

<sup>(54)</sup> Cfr. B. VENEZIANI, *Note sugli organismi paritetici in agricoltura*, in *RGL*, 1969, n. 1, I. Più diffusamente, si veda AA.VV., *Il controllo sindacale degli investimenti nella contrattazione e nelle esperienze aziendali*, Contrattazione, 1977, pp. 23-24, e AA.VV., *Sindacato e controllo dell'economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, 1976, n. 62-63.

<sup>(55)</sup> *Amplius*, A. SARCINA, *Sindacato e partecipazione dei lavoratori nella Comunità Europea*, ESI, 1977, pp. 22-31.

<sup>(56)</sup> L. ZOPPOLI, *op. cit.*; G. PROIA, *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*, in *DRI*, 2010, n. 1, p. 63, che ritiene i diritti di informazione e consultazione siano l'effetto dovuto alla «prima brusca battuta di arresto» della parte c.d. normativa del contratto collettivo, al fine di favorire una maggior «partecipazione» delle organizzazioni sindacali. Nella medesima ottica, si veda anche A. VALLEBONA, *Conflitto e partecipazione*, in *RIDL*, 2005, n. 3, I; C. PISANI, *L'idolatria del conflitto*, in *MGL*, 2009, n. 6.

I negozi collettivi in commento sollecitano a riflettere sul carattere della territorialità degli obblighi di informazione di natura pattizia, che preludono alla volontà sindacale – anche attraverso i meccanismi di intervento e controllo previsti dal sistema di collocamento pubblico e della c.d. “mobilità garantita” – di confrontarsi non solo nel vivo del rapporto di lavoro, recuperando nel territorio il deficit di potere sindacale provocato dal decentramento e dalla mobilità del lavoro ed estendendo il proprio interesse alle dinamiche di mercato su cui l'attività aziendale esercita inevitabilmente la propria influenza diretta e indiretta <sup>(57)</sup>.

Proprio il rapporto tra innovazione tecnologica e livelli occupazionali è stato tra i temi di particolare interesse del protocollo IRI del 1984. Lungi dal voler esaminare il protocollo nel dettaglio <sup>(58)</sup>, qui occorre evidenziare solo alcuni aspetti di particolare interesse. In primo luogo, nella consapevolezza che «una politica attiva del lavoro finalizzata ad una allocazione razionale delle risorse è la condizione essenziale per realizzare il risanamento e lo sviluppo dell'Iri», il protocollo prevedeva che Comitati paritetici divisi per settori <sup>(59)</sup>, e diffusi gerarchicamente dal livello nazionale a quello territoriale, intervenissero già a seguito della fase di approvazione del progetto aziendale, nonostante fossero privi di potere decisionale <sup>(60)</sup>. Se, indubbiamente, la debolezza del meccanismo partecipativo sfiava il rafforzamento della democrazia industriale, annullando di fatto qualsiasi velleità di influire sulle prerogative imprenditoriali, allo stesso tempo permetteva alle organizzazioni sindacali di ottenere informazioni sulle prospettive produttive, sui programmi di investimenti e di innovazioni tecnologiche del Gruppo, nonché sulla struttura occupazionale del Gruppo “disaggregata” per settori, aree geografiche, aziende, distinta per sesso, classi di età, qualificazione, al fine di esaminare «i flussi di manodopera delle aree interessate e delle connesse iniziative di formazione professionale».

Come ha rilevato la dottrina, alludendo proprio al protocollo IRI, è soltanto «avendo chiaro lo scenario complessivo dello sviluppo tecnologico nel medio e nel lungo periodo, del mercato nazionale e internazionale, delle scelte di politica

---

<sup>(57)</sup> In tal senso, si veda anche il tentativo di rafforzare l'equilibrio tra “dialettiche esterne” e “partecipazioni interne” nella proposta di legge sui diritti di informazione e consultazione elaborata da F. CARINCI, M. PEDRAZZOLI, *Una legge per la democrazia industriale*, in *Mondoperaio*, 1983, n. 172, p. 34 ss.

<sup>(58)</sup> Per il quale si rinvia a T. TREU, *Le relazioni sindacali nell'impresa: il Protocollo IRI*, in RIDL, 1986, I, p. 395 ss.; R. PESSI, *Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: “la contrattazione della trasformazione” e il “protocollo IRI”*, ivi, n. 4, I; M. PEDRAZZOLI, *Sull'introduzione per via contrattuale dei comitati consultivi paritetici nel Gruppo IRI*, ivi, 1985, n. 1, I.

<sup>(59)</sup> Si veda la postilla di T. TREU, *Le relazioni sindacali nell'impresa: il Protocollo IRI*, cit., p. 424, che sottolinea la conclusione del periodo sperimentale del protocollo e di conseguenza l'estensione dei Comitati agli altri settori.

<sup>(60)</sup> Su cui si registrano alcune delle critiche di M. PEDRAZZOLI, *Sull'introduzione per via contrattuale dei comitati consultivi paritetici nel Gruppo IRI*, cit., p. 227.

economica e industriale, che è possibile operare una selezione ed una graduazione degli interessi del gruppo professionale che spesso superano la stessa realtà categoriale per traguardare il sistema produttivo nazionale nel suo complesso»<sup>(61)</sup>.

Seguendo questo percorso, il sindacato può abbandonare la fase di ripiegamento e di impronta difensiva (dei livelli occupazionali) per porsi invece su un piano di confronto, tracciando una strada parallela a quella contrattuale volta all'acquisizione di informazioni oltre il singolo rapporto di lavoro e la singola impresa, per afferrare, da un lato, la complessità che si esprime a livello territoriale (o di gruppo), dall'altro, il consenso dei soggetti coinvolti (lavoratori o potenziali lavoratori).

Se, dunque, alcune esperienze partecipative hanno ottenuto risultati positivi, soprattutto sul versante delle assunzioni di soggetti spesso ai margini del mercato del lavoro<sup>(62)</sup>, il modello è andato via via esaurendosi a causa delle reticenze delle parti sociali ad abbandonare un sistema conflittuale, sostituito solo rispetto ad alcuni profili da uno maggiormente partecipativo<sup>(63)</sup>.

Recentemente tuttavia sembra profilarsi una maggior attenzione delle organizzazioni sindacali verso la partecipazione (*lato sensu*), di cui sono testimonianza alcuni importanti documenti siglati unitariamente da Cgil, Cisl e Uil, quali *Un moderno sistema di relazioni industriali* del gennaio 2016 e *Una via italiana a Industria 4.0 che guardi ai modelli europei più virtuosi* del marzo 2017. Entrambi delineano il quadro di un rinnovato sistema di relazioni industriali incentrato non solo sulla contrattazione collettiva, ma anche sulla partecipazione. Corroborata la volontà di

---

<sup>(61)</sup> R. PESSI, *op. cit.*, p. 748.

<sup>(62)</sup> Si veda il caso delle Commissioni paritetiche che si sono occupate della formazione dei dipendenti e delle assunzioni di donne, disabili e detenuti avvenute presso la TIM a seguito del protocollo stipulato con Cgil, Cisl e Uil del terziario. Sul punto, M. RICCIARDI, *Il protocollo di partecipazione in Telecom Italia Mobile*, in *LD*, 1999, n. 1.

<sup>(63)</sup> In generale, L. ZOPPOLI, *op. cit.*; P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit. Nello specifico, si veda il sistema di diritti di informazione e consultazione, soprattutto in materia di organizzazione del lavoro previsto dal Testo Unico Electrolux-Zanussi, siglato con Cgil, Cisl e Uil, che ha valorizzato la «crescita di interdipendenza partecipativa e di regolazione congiunta». Sul punto, A. PERULLI, *Il Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *LD*, 1999, n. 1. Il Testo Unico è stato rinnovato alcuni anni fa, rivedendo il proprio modello di partecipazione “diretta” e “indiretta”, nonostante alcune resistenze. Cfr. FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO, *Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, 2022, p. 58 ss. Si veda anche M. RICCIARDI, *op. cit.*, p. 17, il quale rileva tuttavia che, diversamente dal protocollo Zanussi, «il protocollo [Telecom] lascia fuori dal suo ambito d'intervento la contrattazione collettiva, nei confronti della quale intende svolgere piuttosto una funzione promozionale».

approdare a relazioni industriali maggiormente partecipative il Patto della fabbrica, siglato dalle suddette tre confederazioni con Confindustria nel febbraio 2018.

I tre protocolli antepandemia sono collegati da un *fil rouge* quale il rapporto biunivoco che si instaura tra trasformazioni tecnologiche e occupazione/occupabilità. In un'era in cui la rivoluzione tecnologica e digitale diviene "permanente", il protocollo del 2016 individua specificatamente un'area strategica della partecipazione (*alla governance*) che necessita di essere rafforzata al fine di rendere consapevoli le rappresentanze dei lavoratori delle «scelte economiche e socialmente responsabili e dei relativi investimenti [delle imprese], da indirizzare allo sviluppo sostenibile, [...] alla inclusione e alla occupazione delle nuove generazioni anche in stretto rapporto con la formazione istituzionale».

In tale relazione, gli obblighi di informazione, in capo al datore di lavoro, possono svolgere la funzione di incanalare i dati ottenuti verso strade meno percorse: è emblematico a riguardo il Patto del 2018 che affida alla partecipazione, congiuntamente alla contrattazione collettiva, la funzione di «rafforzamento dell'occupabilità delle lavoratrici e dei lavoratori e alla creazione di posti di lavoro qualificato».

Gli accordi citati sono il segno di una mutata postura culturale delle organizzazioni sindacali che intendono ricorrere a procedure meno conflittuali, ma non per questo meno efficaci, rendendo così pienamente esigibili i diritti di informazione e consultazione.

Senza pretesa di esaustività, è opportuno segnalare alcuni approdi della contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello che, pur con i limiti derivanti dall'attuale assetto della contrattazione collettiva, favoriscono una maggior conoscenza della situazione del mercato del lavoro, introducendo l'obbligo di fornire alle rappresentanze sindacali unitarie e alle organizzazioni sindacali territoriali dei sindacati stipulanti, su richiesta delle medesime, informazioni su: andamento recente e quello prevedibile dell'attività dell'impresa e situazione economica e i dati relativi alla situazione occupazionale <sup>(64)</sup>.

Con riguardo al profilo nazionale, i diritti di informazione e consultazione sono previsti dal CCNL per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi <sup>(65)</sup>, con l'obiettivo tra gli altri di mettere a conoscenza le organizzazioni sindacali dello stato e della «dinamica qualitativa e quantitativa dell'occupazione derivante anche dall'utilizzo dell'apprendistato e dei [ora abrogati] contratti

---

<sup>(64)</sup> In generale sulla partecipazione nei contratti collettivi, che richiama altresì anche alcuni profili qui attenzionati, si veda anche D. MARINO, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2020, n. 4.

<sup>(65)</sup> Siglato da Confcommercio e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil.



di formazione e lavoro nonché l'andamento qualitativo e quantitativo dell'occupazione femminile» (articolo 1, lettera *a*), sulle conseguenze dei processi di ristrutturazione e innovazione tecnologica sull'occupazione e sulle caratteristiche professionali dei lavoratori interessati (lettera *b*), nonché sulla formazione e riqualificazione professionale.

Ancora, il CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti, rinnovato da ultimo il 5 febbraio 2021 da Federmeccanica e Assisital e Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, prevede un Osservatorio paritetico nazionale sull'industria metalmeccanica e dell'installazione di impianti (articolo 1) che si occupa, tra gli altri temi, della «analisi e approfondimento delle dinamiche economiche, produttive, *sociali ed occupazionali* anche in relazione agli interventi organizzativi e alle evoluzioni connesse a Industry 4.0»<sup>(66)</sup>. Lo stretto legame tra Osservatorio nazionale e partecipazione si ravvisa non solo negli obiettivi che si pone, ma anche nel rapporto con il Comitato consultivo di partecipazione (articolo 3), che si occupa di esaminare l'«andamento dell'occupazione con riferimento alle possibili tipologie di assunzione» e del quale viene richiesta la convocazione in caso di «scelte strategiche rilevanti riguardanti l'assetto industriale e le prospettive dell'occupazione anche al fine di consentire ai rappresentanti sindacali di esprimere un parere». Sul punto giova evidenziare che, ai sensi del capoverso successivo del medesimo articolo 3, i partecipanti alle riunioni sono tenuti alla «riservatezza sulle informazioni di carattere confidenziale», richiamando implicitamente l'articolo 5 del decreto legislativo n. 25/2007, motivo per cui si potrebbe presumere che le informazioni relative ai flussi occupazionali, in saldo attivo o potenzialmente passivo, non siano oggetto di condivisione con le rappresentanze sindacali che non partecipano agli organismi partecipativi. Tuttavia, ciò contrasterebbe non solo con l'impostazione tradizionale delle relazioni industriali in materia di obblighi di informazione e consultazione, ma soprattutto con gli obiettivi ascritti alle attività della successiva Commissione nazionale sulle politiche attive (articolo 5) che, nella consapevolezza di «promuovere l'occupabilità e favorire la riqualificazione ed il reinserimento lavorativo», si ripropone di individuare iniziative in collaborazione con gli osservatori territoriali e con l'Anpal<sup>(67)</sup>, e con la Commissione nazionale per la formazione professionale e l'apprendistato (articolo 6), volta a favorire «iniziative formative [...] con particolare riguardo a progetti finalizzati all'inserimento, all'aggiornamento e alla riqualificazione dei lavoratori in relazione a quanto imposto dall'innovazione tecnologica e organizzativa» (articolo 6, lettera *d*).

<sup>(66)</sup> Sul punto, si veda anche D. LAFRATTA, *op. cit.*, p. 231.

<sup>(67)</sup> Riassorbita, dopo la gestione «cinque stelle», dal Ministero del lavoro. Si veda l'art. 3 del d.l. n. 75/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2023. Le funzioni di politica attiva vengono trasferite alla società *in house* Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.

I negozi collettivi di primo livello, così come altri, si propongono di estendere i diritti di informazione e consultazione, con specifico riguardo ai profili attenzionati, a livello decentrato <sup>(68)</sup>, cristallizzando la volontà di sviluppare un rinnovato sistema di informazioni che possa costituire uno strumento a supporto delle politiche di formazione professionale e ricollocazione dei lavoratori (si veda *infra*). Sotto questo profilo, le potenzialità della contrattazione di secondo livello sono ben evidenti non solo guardando alla qualità di alcune esperienze, frutto di relazioni industriali consolidate <sup>(69)</sup> o di una rinnovata sensibilità degli attori sociali <sup>(70)</sup>, ma anche alla quantità. Alcune recenti analisi di provenienza sindacale sulla contrattazione decentrata evidenziano che l'area tematica più diffusa è quella legata agli aspetti partecipativi, non solo a livello aziendale (il 32,5% di accordi aziendali, in particolare con la voce Esame congiunto il 26%), ma anche territoriale, laddove rappresentano i profili di maggior interesse sotto la voce di Commissioni paritetiche (30%) e di Diritti di codeterminazione/esame congiunto (29%) <sup>(71)</sup>.

### 3. Gli obblighi di informazione nelle crisi d'impresa

Nel paragrafo introduttivo del presente capitolo è stato anticipato come l'ordinamento annoveri specifiche procedure di informazione e consultazione che riguardano lavoratori impiegati presso imprese in crisi tali da comprometterne il riassorbimento all'interno dell'organizzazione aziendale. In esse può cogliersi la volontà di proteggere interessi che non attengono alla sfera giuridica individuale del singolo lavoratore ma interessi di natura pubblica, in ragione dei quali l'ordinamento offre loro speciale "asilo" al fine di evitare gravi conseguenze dal forte impatto sociale. Allo stesso tempo, come si vedrà, gli iter procedurali predisposti dal legislatore hanno una natura bidirezionale, giacché è possibile rintracciare in

---

<sup>(68)</sup> Si veda l'art 2 del CCNL per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi, nonché gli artt. 2 e 6, comma 2, del CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti.

<sup>(69)</sup> È il caso, più unico che raro, del contratto collettivo Luxottica 21 giugno 2019, nel quale sono state delineate politiche volte alla stabilizzazione dei dipendenti e di natura occupazionale. Sul punto, M. CORTI, *L'accordo Luxottica: le vie italiane alla partecipazione sono infinite?*, in DLRI, 2020, n. 166.

<sup>(70)</sup> Si veda l'accordo siglato tra Assolombarda, Confindustria e Cgil, Cisl e Uil in Brianza il 4 ottobre 2019, che intende estendere il meccanismo partecipativo, anche con un ancoraggio all'art. 46 Cost., a tutto il territorio e non solo a livello aziendale, con particolare riferimento al coinvolgimento del personale nei processi produttivi e allo sviluppo dell'innovazione, istituendo altresì una Commissione territoriale con l'obiettivo di individuare, incentivare e diffondere le buone pratiche esistenti in materia. Sul punto, si veda anche D. MARINO, *op. cit.*, p. 1028.

<sup>(71)</sup> FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO, *op. cit.*, rispettivamente p. 55 e p. 32.

essi differenti percorsi che si biforcano sino a ricongiungersi successivamente nella protezione delle persone che lavorano. Il che non macchia gli istituti di ambiguità: al contrario, è il segno di una rinnovata attenzione verso il fattore lavoro, nel tentativo di esplorare nuovi modelli di protezione, “gettando un ponte” – pur con alcuni “limiti strutturali”, di cui si dirà nel prosieguo della trattazione – che le autorità sindacali potrebbero percorrere.

Sotto questo profilo, infatti, è stato già rilevato in precedenza, come le procedure di informazione e consultazione generali nella gestione di situazioni di crisi aziendali, annoverino – soprattutto in alcuni ordinamenti esteri – la possibilità che la trattativa si concluda con la formulazione di un piano sociale <sup>(72)</sup>.

Questa preliminare considerazione di carattere metodologico porta a delimitare l'ambito di indagine e ad includere le procedure che comportano soluzioni di tutela del lavoratore alternative alla conservazione del posto di lavoro presso l'impresa che si trova in situazione di crisi aziendale, escludendo di riflesso i procedimenti che presuppongono la continuità dell'attività aziendale <sup>(73)</sup> e il riassorbimento totale dei lavoratori, come le procedure di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 14/2019 (Codice della crisi d'impresa) <sup>(74)</sup> e all'articolo 47 della legge n. 428/1990 che riguardano il trasferimento d'azienda, ex articolo 2112 c.c.

Con riguardo alla c.d. “composizione negoziata”, di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice della crisi d'impresa, la norma stabilisce che, in assenza di specifiche procedure di informazione e consultazione sindacale, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g, del decreto legislativo n. 25/2007, il datore di lavoro che occupa complessivamente più di 15 dipendenti è obbligato ad informare le organizzazioni sindacali se nel corso della procedura debbono essere assunte «rilevanti determinazioni che incidono sui rapporti di lavoro di una pluralità di lavoratori», come nel caso di modifiche che riguardino l'organizzazione di lavoro o lo svolgimento delle prestazioni di lavoro. L'obbligo in parola, che si adempie mediante l'invio di una comunicazione scritta alle rappresentanze sindacali, deve essere assolto prima dell'adozione delle misure suscettibili di incidere a vario titolo sui rapporti di lavoro e può condurre ad un accordo per modificare l'organizzazione

---

<sup>(72)</sup> Si veda il cap. 2, § 8, nonché M. CORTI, *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, in [Jus-Online](#), 2019, n. 1, pp. 15-16.

<sup>(73)</sup> Su cui I. ALVINO, *Continuità aziendale, trasferimento d'azienda e tutela dell'occupazione nel nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in RIDL, 2019, n. 4, I. Si veda, inoltre, A. DI STASI, *L'importanza della tutela del lavoro nella disciplina sulla crisi di impresa e sull'insolvenza. Una introduzione*, in VTDL, 2022, n. 3, p. 416. Secondo l'A., dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza emerge la «volontà di favorire soluzioni conservative dei livelli occupazionali e degli assetti produttivi».

<sup>(74)</sup> Come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 118/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 147/2021, e, da ultimo, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 83/2022.

del lavoro o le modalità di svolgimento delle prestazioni, ivi compresa l'assegnazione a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore ma rientranti nella medesima categoria legale, di cui al secondo comma dell'articolo 2103 c.c. (75).

Rispetto alle procedure di informazione e consultazione previste nel caso di trasferimenti d'azienda, invece, è la stessa disposizione codicistica a prevedere il mantenimento dei livelli occupazionali, anche nel caso in cui siano in corso procedure di liquidazione giudiziale (76), salvo la «facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti» prevista dal quarto comma dell'articolo 2112 c.c. Di conseguenza, la procedura di informazione e consultazione disciplinata dall'articolo 47 della legge n. 428/1990 procedimentalizza il mutamento della titolarità di un'attività economica organizzata al fine di garantire

---

(75) Sul punto, A. PRETEROTI, voce *Crisi e insolvenza dell'impresa (rapporto di lavoro)*, in *DDPComm*, 2022, p. 115 ss. L'A. rinvia al decreto dirigenziale del Ministro della giustizia 28 settembre 2021, che annovera, invero, anche misure di incentivi all'esodo, come il contratto di espansione (si veda *infra*); G.R. SIMONCINI, *Profili di diritto sindacale e del lavoro nella composizione negoziata della crisi*, in *L.G.*, 2022, n. 4, p. 360; D. GAROFALO, *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nella gestione delle crisi aziendali, anche in funzione della ripresa. Contributo per atti del convegno in onore di Antonio Vallebona*, in *AA.VV., Autonomia collettiva e realtà economica. L'omaggio dei giuslavoristi ad Antonio Vallebona*, Giappichelli, 2024, p. 33 ss.

(76) Si veda l'art. 191 del d.lgs. n. 14/2019, che ha previsto l'applicazione dell'art. 47 della l. n. 428/1990 nel caso in cui il trasferimento d'azienda riguardi le procedure di liquidazione giudiziale e gli artt. 84 e 368 dello stesso Codice, che modificano lo stesso art. 47 citato. Per completezza si segnala che il citato art. 191 era applicabile a tutte le imprese a prescindere dal numero di dipendenti, diversamente dall'art. 47 della l. n. 428/1990, che nel caso di "ordinario" trasferimento d'azienda è applicabile alle imprese con più di 15 dipendenti. Sul punto, si veda D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 39. Le recentissime modifiche apportate dal decreto correttivo al Codice della crisi di impresa (d.lgs. 13 settembre 2024, n. 136) hanno aggiunto l'inciso "in presenza dei relativi presupposti", il che lascia presumere che anche in questo caso la procedura sia applicabile per le imprese con più di 15 dipendenti. A proposito della liquidazione giudiziale prevista dal Codice della crisi d'impresa (titolo V, art. 121 ss.), si veda A. PRETEROTI, *op. cit.*, il quale rileva che, ad eccezione di alcuni casi previsti dal Codice (il c.d. "recesso senza indugio" e l'estinzione automatica del rapporto dopo quattro mesi, di cui all'art. 189, comma 3), «al ricorrere dei presupposti di cui agli artt. 4 e 24, l. n. 223/1991, per il curatore l'avvio del licenziamento collettivo non è una facoltà, bensì un obbligo»; ma si veda già A. PRETEROTI, *Le tutele nel mercato del lavoro per il lavoratore dell'impresa in liquidazione giudiziale*, in *MGL*, 2019, n. 3, p. 569, che la definisce «norma speciale ed ineludibile [...] anche nel caso di cessazione dell'attività di impresa». Invero, occorre segnalare, anche per questo profilo, le novità introdotte dal d.lgs. n. 136/2024. Pur modificando alcuni aspetti essenziali della disciplina o di principio (si veda l'art. 32, comma 2, che rispettivamente espunge dall'art. 189 il recesso senza indugio e ne sopprime l'incipit, secondo cui «l'apertura della liquidazione giudiziale nei confronti del datore di lavoro non costituisce motivo di licenziamento») non muta il rinvio alla procedura di licenziamento collettivo, ancorché sempre con modalità in parte differenti da quelle previste dall'art. 4, commi 2-8, l. n. 223/1991.

la salvaguardia dei diritti dei lavoratori e, in particolare, la continuità del rapporto di lavoro <sup>(77)</sup>.

Vi è una seconda – essenziale – osservazione preliminare. Soprattutto a partire dal 2015, con un'evidente implementazione grazie alla legge n. 234/2021, il legislatore ha esteso in senso universalistico il sistema degli ammortizzatori sociali <sup>(78)</sup>. Tale passaggio assume una particolare importanza rispetto, da un lato, al rapporto osmotico tra politiche passive e politiche attive del lavoro, della cui attuazione le organizzazioni sindacali diventano soggetti non ancillari; dall'altro, rispetto alla non contestuale estensione delle procedure di informazione e consultazione. Infatti, se come si ritiene, gli strumenti di informazione e consultazione possono avere una portata universalistica, bisogna verificarne le potenzialità anche rispetto al raggio d'azione, ossia pragmaticamente al numero di attività aziendali che riescono ad abbracciare.

### 3.1. La procedura nella CIGS

I diritti di informazione e consultazione previsti dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 148/2015, prodromici alla richiesta di CIGS, rientrano a pieno titolo nella nostra disamina stante la stretta interrelazione che intercorre non solo con l'integrazione salariale, ma soprattutto con l'accordo di transizione occupazionale e con l'accordo di ricollocazione (si vedano rispettivamente gli articoli 22-ter, comma 2, e 24-bis, comma 1; si veda *infra*), volti a fronteggiare le situazioni di crisi occupazionali <sup>(79)</sup>.

Il legislatore, nel caso di riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi di transizione <sup>(80)</sup>, o nel caso di crisi aziendali ad esclusione dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa (articolo 21, comma 1, lettere *a* e *b*), introduce dei meccanismi volti alla riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori per i quali il riassorbimento in azienda appare compromesso.

---

<sup>(77)</sup> Si veda, *ex multis*, A. PRETEROTI, *Il principio di continuità dei rapporti di lavoro nella disciplina del trasferimento d'azienda in crisi*, in RIDL, 2018, n. 3, I.

<sup>(78)</sup> Per un'analisi recente, C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press, 2023.

<sup>(79)</sup> Lo stretto legame tra procedure di informazione e consultazione e politiche passive e attive è rintracciabile già nell'art. 9, comma 1, lett. *o* e *p*, del d.lgs. n. 150/2015, che attribuiva all'Anpal, ora alle sedi periferiche del Min. del Lavoro, funzioni di assistenza e consulenza per le crisi aziendali extraprovinciali e in quelle più complesse, gestendo altresì i programmi di reimpiego e di ricollocazione degli esuberanti. Si veda D. GAROFALO, *La riforma della Cigs*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 84.

<sup>(80)</sup> Come introdotto dall'art. 1, comma 199, della l. n. 234/2021. Cfr. C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 130.

Sul punto giova innanzitutto rilevare come siano le situazioni di riorganizzazione aziendale e di crisi aziendale a paventare la possibilità che i lavoratori eccedenti non siano riassorbiti. Rispetto alle altre Casse, l'accesso alla CIGS sembra avere una relazione più consistente con la probabilità di cessazione dell'attività, ovviamente se letta alla luce della natura dello strumento e delle causali previste per l'accesso.

Con riguardo alla causale di riorganizzazione aziendale è lo stesso legislatore a prevedere nell'articolo 21, comma 2, che il recupero occupazionale deve essere "consistente", presupponendo così la possibilità che resti esclusa una parte della forza-lavoro <sup>(81)</sup>. Anche la nozione di crisi aziendale si limita a prevedere che il piano indichi gli interventi volti a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni, finalizzati in particolare modo alla salvaguardia occupazionale (articolo 21, comma 3). La causale viene meglio enucleata dalla normativa ministeriale che, oltre ad elencare gli indici che compongono la situazione di crisi, tra cui «il ridimensionamento o, quantomeno, la stabilità dell'organico aziendale nel biennio precedente l'intervento della CIGS», impone che il programma di risanamento deve essere «finalizzato a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia, seppure parziale, dell'occupazione» <sup>(82)</sup>.

Appurato il nesso che intercorre tra ricorso all'ammortizzatore sociale ed eventuale eccedenza di personale, si colgono le potenzialità sottese agli obblighi di informazione e consultazione sia al fine di ottenere informazioni dettagliate sullo "stato di salute" (*rectius*, stato di crisi) dell'attività imprenditoriale richiedente l'ammortizzatore sociale, sia qualora si raggiunga uno dei due accordi *ex* articoli 22-ter e 24-bis, decreto legislativo n. 148/2015, che danno l'accesso ad interventi della CIGS in deroga.

Ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 148/2015, l'impresa che intende richiedere il trattamento straordinario di integrazione salariale per le causali di cui all'articolo 21, comma 1, lettere *a* e *b* <sup>(83)</sup>, è tenuta a comunicare, direttamente

---

<sup>(81)</sup> Secondo la circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6, punto 6, che riprende le precedenti disposizioni ministeriali, l'azienda deve indicare, tra l'altro, le azioni di recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti dal programma ed interessati alle sospensioni o riduzioni di orario, nella misura minima del 70% realizzabili oltre che con il rientro in azienda anche con il riassorbimento degli stessi all'interno di altre unità produttive della medesima azienda e «va previsto per gli eventuali esuberi residui un dettagliato piano di gestione». Cfr. D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 8, p. 7.

<sup>(82)</sup> Si vedano rispettivamente le lett. *b* e *d* dell'art. 2, d.m. n. 94033/2016. Sul punto, D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., p. 4.

<sup>(83)</sup> La procedura di informazione e consultazione non è stata istituzionalizzata per la causale di contratto di solidarietà, che contiene *in re ipsa* una procedura di informazione e consultazione ai fini della stipula dell'accordo. Sul punto, C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 143.

o tramite l'associazione imprenditoriale, alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati (comma 1). Entro tre giorni dalla predetta comunicazione, l'impresa o le OO.SS. devono presentare domanda di esame congiunto della situazione aziendale (comma 2), la cui durata è di un massimo di 25 giorni, ridotti a 10 per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti, da calcolarsi a decorrere dalla richiesta di cui al comma 2 (comma 5).

La norma, che impone un obbligo di consultazione e non a stipulare un accordo<sup>(84)</sup>, produce effetti positivi e negativi. Abbiamo già sottolineato come la titolarità dei diritti di informazione e consultazione, ex decreto legislativo n. 25/2007, sia stata attribuita dal legislatore non propriamente ai lavoratori ma genericamente ai loro rappresentanti, il che comporta la riconducibilità delle informazioni ottenute ad un interesse collettivo diverso rispetto a quello del singolo lavoratore che opera in azienda, il quale ha l'obiettivo prioritario – pur legittimo, ma forse l'unico – di verificarne lo “stato vitale” al fine di mantenere ben saldo il proprio posto di lavoro. Allo stesso tempo, la titolarità di tali diritti in capo ai rappresentanti sindacali può essere interpretata avendo riguardo alla relazione tra impresa e mercato, alla luce di una lettura meno stringente della direttiva 2002/14/CE. Anche le modifiche apportate agli obblighi procedurali nel caso di ricorso alla CIGS sembrano andare in questa direzione, non solo nella prospettiva di rafforzare l'assetto di interessi ormai consolidato, ma anche di favorire l'ampliamento dell'interesse collettivo da cui muove l'attività sindacale.

A differenza di quella previgente<sup>(85)</sup>, la disciplina prevede che la procedura debba coinvolgere non solo le rappresentanze aziendali (RSA o RSU), ma anche le articolazioni territoriali dei sindacati<sup>(86)</sup>, sostituendo così la contestualità all'alternatività dei soggetti destinatari della comunicazione. Tale modifica produce non solo l'effetto di rafforzare la competenza sindacale durante l'espletamento della procedura ai fini della salvaguardia dei livelli occupazionali, ma di valorizzare il principio per cui le informazioni relative alla dinamicità dei flussi di lavoro in uscita (e anche in entrata) vadano condivise con le rappresentanze del territorio che, per ruolo rivestito e per esperienza professionale, hanno una maggior conoscenza della situazione economica, produttiva e occupazionale del tessuto

---

<sup>(84)</sup> Si veda C. cost. 23 giugno 1988, n. 694, secondo cui gli obblighi di informazione e consultazione, pur non espressione di un obbligo diretto a concludere un accordo, devono comunque consistere in una seria attività negoziale. Sul punto, A. ANDREONI, *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale «introverso»*, in RGL, 2011, n. 2, I, p. 363.

<sup>(85)</sup> Il riferimento è all'art. 5, primo comma, della l. n. 164/1975, successivamente richiamato anche dall'art. 1 della l. n. 223/1991.

<sup>(86)</sup> D. GAROFALO, *La riforma della Cigs*, cit., p. 84.

sociale in cui operano. In questo caso il concetto di “anticipazione del rischio”, richiamato dalla direttiva 2002/14/CE, assume una propria e peculiare espressione, rinsaldando la commistione di interessi privati – dell’organizzazione sindacale, a prevenire o quantomeno limitare gli effetti prodotti dal mancato riasorbimento della forza-lavoro in azienda – con gli interessi pubblici – alla riduzione della disoccupazione e alla promozione di un lavoro di qualità – e predisponendo degli istituti giuridici innovativi volti a prevenire lo stato di disoccupazione del lavoratore.

Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, infatti, non si esaurisce nel momento in cui l’impresa adempia ai suddetti obblighi procedurali: l’articolo 25, comma 7, del decreto legislativo n. 148/2015 dispone che il datore possa richiedere una modifica del programma, sentite le rappresentanze sindacale aziendali o unitarie, o in mancanza le articolazioni territoriali, presupponendo così che anche nel caso di proroga dell’integrazione salariale per ulteriori 12 mesi, oltre il limite degli ordinari 24 mesi, *ex* articolo 22-*bis* <sup>(87)</sup>, nel caso di modifiche al piano di recupero occupazionale e di riqualificazione, il datore di lavoro sia obbligato al coinvolgimento delle rappresentanze sindacali <sup>(88)</sup>.

Tuttavia le disposizioni in parola palesano dei limiti che inficiano le capacità sindacale di tutelare agevolmente i lavoratori dal (o nel) mercato e “anticiparne il rischio” di disoccupazione.

Preliminarmente, nel citato articolo 24 scompare il carattere della «tempestività della comunicazione», che contraddistingueva l’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 218/2000, recante norme per la semplificazione del procedimento per la concessione del trattamento di CIGS <sup>(89)</sup>. In quel caso, infatti, la tempestività agiva da deterrente rispetto a ritardi di comunicazione, che avrebbero potuto negare o procrastinare la concessione del provvedimento autorizzatorio di integrazione salariale <sup>(90)</sup>; diversamente, l’assenza del suddetto parametro nella normativa vigente riduce il lasso temporale d’azione delle organizzazioni sindacali. Se il legislatore, dunque, sembra aver voluto eliminare il rischio che vizi formali rallentassero l’esplicarsi delle procedure suddette, allo stesso tempo le ha private – almeno rispetto alla sua fase preliminare – del carattere dell’appropriatezza temporale, il che risulta fondamentale se l’obiettivo è quello di “anticipare il rischio”.

---

<sup>(87)</sup> La l. n. 234/2021 ha disposto con l’art. 1, comma 129, la proroga per gli anni 2022, 2023 e 2024 dell’intervento in deroga previsto dall’art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(88)</sup> L. SCARANO, *Le procedure di consultazione sindacale sulla Cassa Integrazione Guadagni dopo il Jobs Act*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 154.

<sup>(89)</sup> D. GAROFALO, *La riforma della Cigs*, cit., p. 83.

<sup>(90)</sup> S. MALANDRINI, *Cigs per crisi aziendale: problematiche gestionali*, in DPL, 2005, n. 24, p. 1309.



Una questione ancora più essenziale, e pur collegata alla tempestività della comunicazione <sup>(91)</sup>, riguarda l'oggetto della comunicazione e dell'esame congiunto. L'articolo 24, comma 1, omette di riproporre la formula prevista dall'articolo 1, comma 7, della legge n. 223/1991, secondo cui anche nella comunicazione, e non solo durante l'esame congiunto, il datore di lavoro doveva informare le rappresentanze sindacali «sui criteri di individuazione dei lavoratori da sospendere, nonché sulle modalità della rotazione» prevista dall'articolo 8 della legge n. 223/1991, limitandosi a comunicare «le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati». Ne deriva che il sindacato, perlomeno nella prima fase di avviamento della procedura, si trovi in una situazione di «deficit informativo» <sup>(92)</sup> solo parzialmente colmabile <sup>(93)</sup> e che inevitabilmente si ripercuote anche sulle possibili azioni dell'organizzazione sindacale territoriale volte a proteggere il lavoratore in transizione attraverso gli strumenti di cui agli articoli 22-ter e 24-bis del decreto legislativo n. 148/2015.

Se, come ha sostenuto la Corte costituzionale <sup>(94)</sup>, gli obblighi di informazione e l'esame congiunto costituiscono lo strumento attraverso cui le organizzazioni sindacali temperano il *merum arbitrium* del potere datoriale, sottoponendolo a limiti interni ed esterni riguardanti i criteri di scelta dei lavoratori da sottoporre a sospensione dell'attività lavorativa, verificabili e controllabili *ex post*, allo stesso tempo la conoscenza “tempestiva” delle figure professionali beneficiarie dell'integrazione salariale favorirebbe l'attivazione immediata dei soggetti sindacali, soprattutto di quelli territoriali.

---

<sup>(91)</sup> Cass. ord. 15 aprile 2019, n. 10482, secondo cui la disciplina regolamentare, di cui al d.P.R. n. 218/2000, si limitava ad imporre all'imprenditore che intendesse chiedere l'intervento straordinario di integrazione salariale l'obbligo di dare tempestiva comunicazione alle organizzazioni sindacali, attendendo unicamente alla fase amministrativa di concessione dell'integrazione stessa e non incidendo sul contenuto concreto della comunicazione e sui criteri di scelta.

<sup>(92)</sup> L. SCARANO, *op. cit.*, p. 156.

<sup>(93)</sup> C.A. NICOLINI, *La nuova disciplina in materia di cassa integrazione guadagni*, Working Paper CSDL E “Massimo D'Antona” – IT, 2015, n. 269, p. 18, secondo il quale «sarà comunque necessario», per evitare censure, «poter ben documentare che tali elementi sono stati comunque esplicitati nel corso della procedura».

<sup>(94)</sup> C. cost. n. 694/1988, cit. Sul punto, ancorché in relazione alla CIGO, si veda l'importante sentenza Cass. 18 marzo 1986, n. 1876, che ha espresso il principio secondo cui la scelta del personale da sospendere, per quanto sia da ritenersi «splicazione del potere unilaterale del datore di lavoro» è tuttavia subordinata al rispetto di «limiti interni correlati a criteri obiettivi, coerenti con la specifica finalità cui è preordinata la concessione dell'integrazione» ed «aderenti agli accordi sindacali» raggiunti, nonché di «limiti esterni» consistenti nel divieto di atti discriminatori e nell'applicazione dei generali principi ordinamentali di buona fede e correttezza, *ex art.* 1375 c.c.

È pur vero che la richiesta di esame congiunto deve essere presentata entro 3 giorni dalla comunicazione e concludersi entro 25 giorni, o 10 giorni per le imprese fino a 50 dipendenti, tuttavia ciò non elide la contraddittorietà di una (apparente) volontà legislativa di offrire alle organizzazioni sindacali un ruolo di peso anche nella ricerca di soluzioni che favoriscano la riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori “in odore di licenziamento”. Pur se appare legittimo attribuire maggior valore all'esame congiunto, *ex* articolo 24, comma 3, stante l'emersione degli interessi in gioco, il legislatore dimentica di attribuire reale consistenza al momento informativo, depotenziandolo di uno dei profili di maggior interesse, cioè le posizioni professionali oggetto di sospensione dal lavoro. D'altronde il legislatore non ha previsto sanzioni specifiche nel caso di violazioni della procedura *ex* articolo 24, trasferendo alla giurisprudenza – invero, ormai consolidata <sup>(95)</sup> – il compito di regolare e tutelare il lavoratore a seguito di una sospensione dalla prestazione di lavoro ritenuta illegittima <sup>(96)</sup>.

### 3.2. Le procedure previste nei casi di licenziamenti collettivi

Una relazione ancora più stringente tra momento partecipativo (*lato sensu*) e tutela del lavoratore nel mercato emerge nelle procedure di licenziamento collettivo, nell'ambito delle quali è ancora più avvertita l'esigenza di definire il futuro professionale dei lavoratori coinvolti a seguito dell'esaurirsi del periodo dell'integrazione salariale, ove intervenuta.

Già l'ordinamento europeo, con la direttiva 98/59/CE in materia di licenziamenti collettivi, spinge affinché gli obblighi procedurali garantiscano la tutela

---

<sup>(95)</sup> Su tutte, si veda Cass., sez. un., 13 giugno 2000, n. 419), in *LG*, 2001, p. 247, e Cass., sez. un., 11 maggio 2000, n. 302], secondo cui la violazione delle procedure di informazione e consultazione sindacale determinano una violazione di legge e del principio di trasparenza, quale criterio assorbente ai fini della legittimità delle sospensioni, sia quando è il singolo lavoratore ad impugnare il provvedimento, sia nel caso in cui siano le organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 della l. n. 300/1970.

<sup>(96)</sup> Si veda, tra le ultime, Cass. ord. n. 10482/2019, cit., secondo cui «la violazione delle regole del procedimento incide direttamente sulla legittimità del provvedimento amministrativo di concessione dell'intervento straordinario di integrazione salariale che non può essere assentito ove non sia stato indicato e comunicato né il criterio della rotazione né altro criterio che individui, in alternativa a quest'ultimo, i lavoratori da sospendere». Si veda, ancora, Cass. 26 settembre 2011, n. 19618; Cass. 13 giugno 2016, n. 12089. Proprio l'assenza di specifiche sanzioni, d'altronde, porta la dottrina a ritenere che l'utilizzo della CIGS non sia impedito dal mancato accordo, comunque affidato alla discrezionalità e responsabilità del datore di lavoro, che può comunque avviare il procedimento amministrativo di concessione del beneficio. Sul punto, M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre. Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, n. 4, III.

non solo dell'interesse del singolo lavoratore a mantenere in vita il posto di lavoro, ma anche l'interesse collettivo «al controllo dei livelli occupazionali»<sup>(97)</sup>. Lo scopo prioritario della direttiva di assicurare il regolare funzionamento del mercato comune (considerando 6), al fine di ridurre il rischio di pratiche di *dumping* sociale, non esclude aprioristicamente altri obiettivi parimenti essenziali che, nella logica del dialogo sociale, favoriscano un preventivo intervento sulle decisioni imprenditoriali e l'attivazione di misure sociali di accompagnamento<sup>(98)</sup>. Depone a favore degli obiettivi in parola l'articolo 2, § 2, della direttiva 98/59/CE, nel quale si evidenzia la necessità che le consultazioni devono esaminare «le possibilità di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi, nonché di attenuarne le conseguenze, ricorrendo a misure sociali di accompagnamento intese in particolare a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati»<sup>(99)</sup>.

Nello specifico, al fine di rendere il più possibile trasparente il processo di coinvolgimento e decisionale, la stessa impone che, nell'attuazione del provvedimento, i legislatori nazionali predispongano la comunicazione «in tempo utile» delle informazioni necessarie a favorire un intervento «costruttivo» del sindacato (articolo 2, §§ 1 e 3)<sup>(100)</sup>. In questo senso, dunque, gli obblighi di informazione e consultazione, di cui gli articoli 4-5 della legge n. 223/1991, ne sono attuazione

---

<sup>(97)</sup> M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *Licenziamenti collettivi e diritto europeo*, in *DLRI*, 2001, n. 89, p. 82. Sul punto, tuttavia, occorre segnalare la recente sentenza della C. Giust. 5 ottobre 2023, causa C-496/22, *EI c. S.C. Brink's Cash Solutions S.R.L.*, che, pur ribadendo la prevalenza dell'interesse collettivo rispetto a quello individuale, atteso che «l'informazione di ciascun lavoratore considerato individualmente non può essere considerata un obbligo minimo previsto dalla direttiva 98/59» (punto 36), afferma che la stessa non osta a una normativa nazionale che non prevede alcun obbligo per il datore di lavoro di consultare individualmente i lavoratori coinvolti da un progetto di licenziamento collettivo, qualora tali lavoratori non abbiano designato propri rappresentanti, e che non obbliga detti lavoratori a procedere a una simile designazione, a condizione che tale normativa consenta, in circostanze indipendenti dalla volontà degli stessi lavoratori, di garantire la piena efficacia di tali disposizioni della direttiva 98/59/CE.

<sup>(98)</sup> M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *op. cit.*, p. 82; si veda anche L. ZOPPOLI, *op. cit.*

<sup>(99)</sup> Si veda C. Giust. 8 giugno 1994, causa C-383/92, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, che ha ritenuto la normativa inglese in materia di licenziamenti collettivi non conforme agli obblighi stabiliti nella direttiva comunitaria 75/129/CEE di consultare i rappresentanti dei lavoratori «al fine di giungere ad un accordo» e, comunque, di «esaminare "almeno [...] la possibilità di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi, nonché di attenuarne le conseguenze"» (punto 34).

<sup>(100)</sup> Quali: le ragioni del progetto di licenziamento; il numero e le categorie dei lavoratori da licenziare; il numero e le categorie dei lavoratori abitualmente impiegati; il periodo in cui si prevede di effettuare i licenziamenti; i criteri previsti per la selezione dei lavoratori da licenziare, qualora le legislazioni e/o le prassi nazionali ne attribuiscano la competenza al datore di lavoro; il metodo di calcolo previsto per qualsiasi eventuale indennità diversa da quella derivante dalle legislazioni e/o prassi nazionali.

(<sup>101</sup>), intervengono al fine di programmare uno spazio partecipativo, pur se all'interno di una dinamica conflittuale (<sup>102</sup>), che garantisce agli interessi diversi da quello dell'imprenditore – sia quelli pubblici, sia individuali e collettivi dei lavoratori – non solo di trovare espressione, ma anche di prospettare soluzioni di compromesso. Il che, come noto, non implica l'obbligo per il datore di lavoro di accettare le proposte emerse in sede di consultazione ma solo un obbligo ad informare (<sup>103</sup>), attraverso la procedimentalizzazione dell'esercizio della libertà datoriale a procedere con il ridimensionamento aziendale, esplorando la “possibilità” di adottare misure alternative al licenziamento o che ne attenuino l'impatto sociale.

L'eventualità delle misure di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori rappresenta un passaggio cruciale ai fini della presente analisi poiché, diversamente dagli emendamenti alla direttiva 92/56/CEE, in cui le misure di accompagnamento erano annoverate tra le informazioni necessarie da comunicare per iscritto alle rappresentanze sindacali (<sup>104</sup>), sulla scorta delle esperienze comparate (<sup>105</sup>), il legislatore europeo ha lasciato ampia discrezionalità ai legislatori nazionali circa le modalità di attuazione della direttiva 98/59/CE.

Tale scelta, se da un lato sembra imposta dalla volontà di non intaccare con particolare vigore l'autonomia degli ordinamenti nazionali, dall'altro consente che non gravi esclusivamente sul datore di lavoro l'obbligo di individuare le misure di accompagnamento e di ricollocazione dei lavoratori, devolvendo all'esame congiunto tra le parti l'esperimento di soluzioni alternative.

Letta alla luce di un interesse collettivo alla protezione del lavoratore nel mercato, la scelta definitiva del legislatore non appare particolarmente felice poiché l'obbligo di formulare un piano sociale avrebbe garantito per le organizzazioni

---

(<sup>101</sup>) La direttiva 98/59/CE abroga la precedente direttiva 75/129/CEE e la seguente modifica intervenuta con la direttiva 92/56/CEE del Consiglio.

(<sup>102</sup>) L. ZOPPOLI, *op. cit.*

(<sup>103</sup>) C. Giust. causa C-383/92, cit.; C. Giust. 27 gennaio 2005, causa C-188/03, *Irmtraud Junk c. Wolfgang Kühnel*. In dottrina, tra gli altri, M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *op. cit.*; L. ZOPPOLI, *op. cit.*

(<sup>104</sup>) Si veda l'art. 2, § 3, lett. b, della direttiva 92/56/CEE, secondo cui il datore di lavoro doveva comunicare ai rappresentanti dei lavoratori, al fine di «formulare proposte costruttive», anche «le misure sociali di accompagnamento come ad esempio quelle volte a favorire la riclassificazione, la conversione e il reinserimento sociale e professionale dei lavoratori da licenziare».

(<sup>105</sup>) C. SPINELLI, *Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in *DRI*, 1996, n. 2. Infatti, l'A sottolinea che nel configurare «le misure sociali di accompagnamento come mera eventualità, il legislatore ha inteso non addossare specifiche responsabilità all'impresa, rimettendo integralmente al sindacato e alla sua capacità di esercitare un adeguato contro-potere sociale, proprio in sede di confronto, il compito di ottenere questo risultato» (p. 135). Riguardo al *Sozialplan* in Germania che, oltre a indennità di natura economica, prevede anche «le opportunità che i lavoratori coinvolti possono avere sul mercato del lavoro», si veda anche M. WEISS, *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale in Germania*, ivi, 1992, n. 2, p. 164.

sindacali la possibilità di confrontarsi su un tema essenziale proprio per il controllo dei livelli e dei flussi occupazionali, implicando conseguentemente un rafforzamento del potere collettivo anche al di fuori del perimetro aziendale. Non a caso, probabilmente in assenza di una “sponda pubblica”, diversamente dagli altri Paesi europei <sup>(106)</sup>, l’obbligo di prevedere un piano sociale è stato eluso dal legislatore domestico.

Negoziare politiche attive del lavoro durante una procedura per licenziamento collettivo comporta, infatti, che sia ammessa l’esistenza di lavoratori in esubero, accettando «la mobilità dei lavoratori in altre realtà produttive e attivando il finanziamento di politiche di ricollocazione nel mercato del lavoro anche con la partecipazione dell’azienda» <sup>(107)</sup>.

A partire dalla *ratio legis* che ha ispirato il legislatore europeo, le procedure di informazione e consultazione sono state introdotte anche avendo riguardo a situazioni diverse dalla originaria fattispecie di riferimento.

### 3.2.1. La procedura ordinaria della legge n. 223/1991

Gli obblighi di informazione e consultazione nel caso di personale in esubero rispondono ad interessi collettivi che sopravanzano quelli di natura individuale. La dottrina ha infatti evidenziato «la reciproca autonomia» <sup>(108)</sup> tra interesse individuale del lavoratore e interesse collettivo: il primo è legato alla conservazione del rapporto di lavoro, il secondo all’impatto – in termini quantitativi – di tali licenziamenti sul tessuto sociale del territorio <sup>(109)</sup>. Allo stesso tempo è stato

---

<sup>(106)</sup> Di questo ne dà ampiamente conto il CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Volume I. Un’analisi giuridica ed economica*, 1995. In particolare si vedano le riflessioni di F. LISO, *La gestione delle eccedenze in Europa. Disegno della ricerca e valutazioni d’insieme*, ivi, *passim*, p. 23.

<sup>(107)</sup> In questi termini, L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in DRI, 2017, n. 3, p. 730.

<sup>(108)</sup> M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *op. cit.*, p. 68.

<sup>(109)</sup> In realtà, sempre secondo gli stessi AA., lo scontro tra interesse individuale e collettivo è ben articolato, riguardando diversi aspetti del licenziamento collettivo, come ad esempio, il numero dei lavoratori o i criteri di scelta degli stessi. Si veda M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *op. cit.*; M. PERSIANI, *I licenziamenti collettivi per riduzione del personale nella legge n. 223/1991: le procedure*, in DRI, 1991, n. 2, p. 211 ss.; si segnalano, anche, C. Giust. 16 luglio 2009, causa C-12/08, *Mono Car Styling S.A. in liquidazione c. Dervis Odemis e a.*, e C. Giust. 13 luglio 2023, causa C-134/22, che ribadiscono l’imprescindibile assunto secondo cui «occorre pertanto constatare che il diritto all’informazione e alla consultazione previsto dalla direttiva 98/59, segnatamente al suo art. 2, è concepito a favore dei lavoratori intesi come collettività e presenta quindi natura collettiva» (punto 42), e C. Giust. 13 luglio 2023, causa C-134/22, *MO c. SM in qualità di curatore fallimentare della G GmbH*.

messo in rilievo come l'a-causalità dei licenziamenti collettivi <sup>(110)</sup> trovi compensazione, sul piano degli effetti, proprio nel controllo *ex ante* da parte dell'organizzazione sindacale <sup>(111)</sup>, che ha sostituito il controllo giudiziale ammesso *ex post* relativamente al rispetto delle procedure e dei criteri.

La procedura di informazione e consultazione, dunque, consacra la prevalenza dell'interesse collettivo, rappresentando il fulcro della disciplina in esame, anche nella prospettiva qui maggiormente attenzionata. Infatti è stato evidenziato come la possibilità di licenziare liberamente un gruppo di lavoratori contraddistingua il sistema di produzione capitalistica, separando il «mercato del lavoro interno ed esterno delle imprese» <sup>(112)</sup>, il cui necessario contrappeso è reificato nelle procedure di informazione e consultazione di cui agli articoli 4-5 della legge n. 223/1991, allo stato della disciplina attuale ammesse solo nel caso di «riduzione del personale», di cui all'articolo 24 <sup>(113)</sup>, e non più per la c.d. «messa in mobilità», *ex* articolo 4 ss., abrogata dalla legge n. 92/2012 <sup>(114)</sup>.

La procedura prevista in quest'ultima norma, che ridimensiona sia la rilevanza del nesso causale, sia quella dell'interesse individuale del singolo lavoratore a non essere licenziato, concede ai rappresentanti sindacali la possibilità di incidere sulla decisione aziendale, affidando loro una funzione di «controllo sociale sulle vicende aziendali che hanno determinato l'eccedenza» e di prospettare soluzioni

---

<sup>(110)</sup> Cass., sez. un., n. 419/2000, cit. Sul punto, tuttavia, occorre segnalare la sentenza C. Giust. 21 dicembre 2016, causa C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) c. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, con nota adesiva di M.T. SALIMBENI, *Dalla Corte di Giustizia un invito all'introduzione di limiti causali al licenziamento collettivo?*, in RIDL, 2017, n. 2, II, che stabilisce la compatibilità di una normativa nazionale volta ad opporsi, a determinate condizioni, ai licenziamenti collettivi, qualora tale opposizione sia giustificata da ragioni imperative di interesse generale e sul «giusto equilibrio tra gli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione [...] e quelli attinenti alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa degli operatori economici» (nota 90), purché i criteri utilizzati dalla normativa non siano «formulati in maniera generica e imprecisa» (nota 99).

<sup>(111)</sup> Cass. 26 novembre 2018, n. 30550; Cass. 7 febbraio 2017, n. 3176. In dottrina, M. D'ANTONA, *Riduzione di personale e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della l. 223/1991*, in FI, 1993, n. 6, I, c. 2027 ss.; G. NATULLO, *Tutele sostanziali e tutele procedurali nel licenziamento collettivo*, in RIDL, 2015, n. 4, I, p. 533.

<sup>(112)</sup> M.G. GAROFALO, P. CHIECO, *op. cit.*, p. 67.

<sup>(113)</sup> Per completezza si segnala che gli art. 189, commi 6 e 7, e 368 del Codice della crisi di impresa hanno introdotto una procedura speciale, parzialmente in deroga a quella prevista dall'art. 4, commi 2-8, per le imprese in stato di liquidazione giudiziale, ad eccezione delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese (comma 7). Sul punto, D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., p. 15.

<sup>(114)</sup> L'art. 2, commi 72-73, della l. n. 92/2012 ha posto fine alla mobilità. Sul punto, G. NATULLO, *Art. 24 L. 23 luglio 1991, n. 223, Codice del lavoro commentato*, in *One Legale*, 2023, p. 6.

condivise <sup>(115)</sup>, espressione dell'interesse collettivo all'occupazione (*rectius*, al mantenimento dei livelli occupazionali).

Tuttavia nella produzione normativa dei licenziamenti collettivi è possibile rintracciare alcune disposizioni dalle quali cogliere la duplice funzione degli obblighi di informazione e di esame congiunto: non solo, dunque, nella prospettiva di mitigare il più possibile gli effetti che la decisione aziendale di licenziare produrrebbe sui livelli occupazionali, ma anche quello di raccordare proprio il mercato del lavoro interno ed esterno delle imprese per i lavoratori eventualmente licenziati <sup>(116)</sup>.

La lettura in combinato disposto dell'articolo 4, commi 3 e 9, contenente rispettivamente i profili da comunicare alle rappresentanze sindacali nella fase preliminare della procedura e l'elenco dei lavoratori licenziati, corredata da una serie di informazioni esaustive di carattere anagrafico-professionale, ha inteso promuovere un intervento attivo del sindacato nel mercato del lavoro. L'attività di riqualificazione e ricollocazione ha potuto giovare soprattutto del sistema di incentivi garantiti dall'articolo 5, comma 5 (ora abrogato), a favore delle imprese che procurassero «offerte di lavoro a tempo indeterminato» (c.d. *outplacement*; si veda *infra*) e in generale delle imprese che hanno assunto lavoratori in mobilità, annoverando esperienze di particolare interesse, pur se circoscritte nel tempo e

---

<sup>(115)</sup> G. NATULLO, *Tutele sostanziali e tutele procedurali nel licenziamento collettivo*, cit., p. 535, criticando che tale controllo sia assorbente rispetto a quello giudiziario.

<sup>(116)</sup> Sulle funzioni che possono svolgere le parti sociali, M. D'ANTONA, *Riduzione di personale e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della l. 223/1991*, cit.; L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, cit.; G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, Working Paper CSDL E “Massimo D'Antona” – IT, 2013, n. 189, p. 2, il quale evidenzia come nella disciplina contenuta dalla l. n. 223/1991 siano presenti sia «rimedi preventivi» operanti all'interno dei rapporti di lavoro per contenere la riduzione del lavoro, sia «compensativi» che intervengono sul versante della protezione dei redditi e della tutela della disoccupazione, «tra i quali un posto di primo piano assumono le procedure di mobilità e le iniziative proattive con finalità formative». Si veda anche, G. VIDIRI, *L'infinita storia del licenziamento collettivo tra incertezze e sentenze creative*, in *LG*, 2021, n. 11, p. 1025, il quale rileva nell'obbligo di notificare il licenziamento all'autorità pubblica un riconoscimento del ruolo attivo del sindacato, tipico del modello partecipativo di derivazione europea, «nella ricerca di possibili soluzioni ai problemi occupazionali».

sul territorio <sup>(117)</sup> e pur se cagione di differenziazioni rispetto ai lavoratori disoccupati <sup>(118)</sup>.

Allo stesso tempo, l'articolo 8, comma 3, del decreto-legge n. 148/1993, convertito con modificazioni dalla legge n. 236/1993, prevede la possibilità che gli accordi sindacali, al fine di evitare le riduzioni di personale, possono regolare il comando o il distacco di uno o più lavoratori dall'impresa ad un'altra per una durata temporanea <sup>(119)</sup>. Ancora, per effetto della modifica apportata dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 151/1997, l'articolo 4, comma 5, della legge n. 223/1991 viene integrato di un ulteriore capoverso che prescrive la possibilità di supportare i lavoratori ormai definitivamente in esubero ricorrendo «a misure sociali di accompagnamento intese, in particolare, a facilitare la riqualificazione e la riconversione».

In sostanza viene in rilievo la possibilità, da un lato, di garantire la continuità occupazionale, anche ricorrendo ad un istituto sino ad allora disciplinato dalla giurisprudenza, attraverso l'eventuale accordo successivo alla procedura, dall'altro di utilizzare proficuamente le informazioni ottenute durante l'esame congiunto di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 223/1991, predisponendo percorsi di accompagnamento. In alternativa, restano pur sempre nella disponibilità delle organizzazioni sindacali le informazioni relative ai lavoratori definitivamente licenziati e privi di misure di accompagnamento, in forza degli obblighi di comunicazione – entro 7 giorni dalla comunicazione di licenziamento ai lavoratori individuati – di cui all'articolo 4, comma 9 <sup>(120)</sup>. Le organizzazioni sindacali dispongono di un ventaglio di informazioni funzionalmente collegate ai diversi

---

<sup>(117)</sup> In questo senso, si vedano le esperienze, nel primo biennio dell'entrata in vigore della l. n. 223/1991 e soprattutto nel Nord Italia, descritte da P.A. VARESI, *Istituzioni pubbliche, parti sociali, mobilità del lavoro: gli accordi ed i protocolli in tema di ricollocazione dei lavoratori eccedenti*, in RGL, 1993, n. 1, I. A riguardo, si rinvia anche a F. LISO, *op. cit.*, p. 24, secondo il quale «astrattamente (cioè sul piano normativo) non manca la previsione di interventi più articolati, ma purtroppo è carente la cultura specifica che possa animarli; è una carenza che riguarda la quasi generalità degli attori (anche se è da segnalare che negli ultimi tempi le parti sociali sembrano meritevolmente intenzionate a recuperare il forte ritardo)».

<sup>(118)</sup> Si vedano le considerazioni del CNEL, *op. cit.*, in particolare, l'elencazione esaustiva dei numerosi incentivi per l'assunzione dei lavoratori in mobilità elaborata nel medesimo volume da U. CARABELLI, *Profili giuridici*, pp. 367-369.

<sup>(119)</sup> Invero tale possibilità di distacco di uno o più lavoratori in alternativa ai licenziamenti è stata poco praticata, perché il personale in esubero resta a carico dell'impresa in crisi; quando attuati hanno riguardato gruppi di imprese o reti di imprese. Cfr. P. RAUSEI, S. DI BIASE, *Il distacco in Italia e in UE*, in DPL, 2005, n. 11, inserto, p. II, e le circolari a cui gli AA. rinviano.

<sup>(120)</sup> Cass. ord. 31 ottobre 2022, n. 32114. In particolare, la Corte di legittimità ha ritenuto che l'obbligo di comunicazione di cui al comma 9 non può essere parcellizzato in tante comunicazioni ma, per assolvere alla funzione cui è preordinato, deve essere previsto un elenco unico, così da esprimere l'assetto definitivo dei lavoratori da licenziare e sulle modalità di applicazione dei criteri di scelta.



step procedurali, soprattutto riguardanti i profili professionali in esubero, che consente loro di ampliare la conoscenza del mercato e dei probabili flussi occupazionali.

Quali sono i soggetti che beneficiano delle informazioni e partecipano alla consultazione viene disciplinato dalla norma. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, le imprese che intendono avviare la procedura di licenziamento collettivo «sono tenute a darne comunicazione preventiva per iscritto alle rappresentanze sindacali aziendali costituite a norma dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, nonché alle rispettive associazioni di categoria. In mancanza delle predette rappresentanze la comunicazione deve essere effettuata alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale». Ai nostri fini non è essenziale indagare sulla non perfetta aderenza del dettato normativo con la successiva evoluzione del sistema di rappresentanza a livello aziendale, colpevole di creare alcuni equivoci rispetto alla corretta individuazione dei soggetti titolari della “partecipazione” <sup>(121)</sup>, ma quella di verificare il coinvolgimento diretto delle associazioni di categoria a livello territoriale e nazionale, proprio perché, come già sottolineato, sono le rappresentanze territoriali ad esprimere più agevolmente l'auspicato raccordo tra impresa e territorio. La disposizione in parola seleziona il livello aziendale come il più idoneo a rappresentare l'interesse collettivo dei lavoratori in esubero, ammettendo inoltre che tale obbligo vada esplicitato anche – il termine *nonché* è eloquente – verso le rispettive associazioni di categoria.

Sul tema è intervenuta la Suprema Corte <sup>(122)</sup> che afferma il principio per cui «l'obbligo di effettuare la comunicazione alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative è previsto solo nel caso di mancanza delle rappresentanze sindacali aziendali costituite a norma della l. n. 300/1970, art. 19», salvo poi concludere che «ove nell'azienda operino più r.s.a., la suddetta comunicazione dovrà essere inviata a tutte; correlativamente, la presenza anche di una sola r.s.a. è sufficiente ad evitare che sorga l'obbligo di inviare la comunicazione alle associazioni sindacali esterne».

Il “neo” della sentenza risiede, a parere di chi scrive, in quest'ultimo passaggio, che omette di confermare che la comunicazione è eventuale verso i sindacati comparativamente rappresentativi in assenza di RSA o RSU, mentre è comunque cogente per le associazioni di categoria alle quali aderisce la RSA o la RSU presente in azienda. D'altronde, secondo un'interpretazione letterale della norma, la

---

<sup>(121)</sup> Come noto il puzzle della rappresentanza sindacale in azienda si compone di pezzi che vanno dal protocollo del 1993 che istituisce la RSU, passando dai quesiti referendari sino alla sentenza della C. cost. 23 luglio 2013, n. 231. A riguardo, si veda anche L. ZOPPOLI, *op. cit.*

<sup>(122)</sup> Cass. 23 ottobre 2013, n. 24025, in *One Legale*. In tema, si veda anche G. NATULLO, *Art. 24 L. 23 luglio 1991, n. 223, Codice del lavoro commentato*, cit.

congiunzione “nonché” conferma l’assunto per cui la comunicazione vada data per iscritto alle rappresentanze sindacali aziendali e alle rispettive associazioni di categoria. Allo stesso tempo, tale lettura resiste anche ad un’interpretazione teleologica della stessa, allorché si richiamano gli obiettivi ascritti all’articolo 4, comma 9, tra cui quello di rendere edotte le associazioni di categoria dei lavoratori licenziati, e ad una lettura sistematica, in virtù della riproposizione del medesimo sistema di rappresentanza anche nelle procedure di informazione e consultazione, *ex* articolo 24, comma 1, decreto legislativo n. 148/2015.

Inoltre, ed è qui che la selezione dei soggetti titolari incrocia la prospettiva adottata, l’eventuale comunicazione alle sole rappresentanze aziendali non sortirebbe l’effetto di tutelare il lavoratore anche a seguito della eventuale estinzione del rapporto, atteso che solo le organizzazioni sindacali del territorio possono aspirare a rappresentare un interesse collettivo più ampio – *in primis*, alla conservazione del posto e *in secundis*, all’individuazione di eventuali misure di accompagnamento – poiché a conoscenza del tessuto economico-produttivo in cui operano.

Ovviamente la conoscenza delle informazioni risulta effettiva solo qualora vengano rispettati gli obblighi procedurali. L’orientamento giurisprudenziale prevalente ha infatti posto l’accento sulla fase preliminare della procedura, rilevando che la comunicazione di cui all’articolo 4, comma 3, debba essere necessariamente dettagliata e precisa, censurandone la eventuale genericità <sup>(123)</sup>, ma allo stesso tempo sottolineando come essa non debba anticipare l’individuazione dei soggetti licenziati, in violazione dei criteri di scelta di cui all’articolo 5, comma 1 <sup>(124)</sup>.

La dottrina <sup>(125)</sup> ha evidenziato a riguardo come siano emersi due posizioni giurisprudenziali che, pur rilevando parimenti l’essenzialità della corretta diligenza da parte del datore di lavoro nell’adempimento dell’obbligo informativo, si distinguono per il carattere di rigidità che essa dovrebbe assumere: in un primo caso, nelle posizioni “formal-garantistiche”, l’esatto svolgimento della procedura è necessario al fine della proficua partecipazione alla cogestione della crisi da parte del sindacato <sup>(126)</sup>; nel secondo caso, invece, nelle posizioni “funzional-sostanzialistiche”, si pone l’accento sull’irrelevanza dei vizi nella comunicazione iniziale qualora essa consenta comunque «all’interlocutore sindacale un effettivo

---

<sup>(123)</sup> Cass. 23 dicembre 1996, n. 11497; Cass. 2 ottobre 1999, n. 10961.

<sup>(124)</sup> Cass. n. 10961/1999, cit.

<sup>(125)</sup> G. NATULLO, *Tutele collettive versus tutele individuali nella riforma dei licenziamenti collettivi (l. n. 22/12)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2014, n. 200, pp. 3-6.

<sup>(126)</sup> Cass. 9 settembre 2003, n. 13196.

controllo sulla programmata riduzione di personale» o qualora «sia stato raggiunto l'accordo sindacale»<sup>(127)</sup>. La diatriba è stata risolta con l'intervento della legge n. 92/2012, articolo 1, comma 45, che ha integrato il comma 12 dell'articolo 4, legge n. 223/1991, introducendo la previsione secondo cui la conclusione di un accordo, nell'ambito della procedura, contenga in sé efficacia sanante di eventuali vizi procedurali, proprio perché è l'esito di un compromesso tra l'interesse dell'impresa alla continuazione e/o al miglioramento dell'attività economica e l'interesse dei singoli lavoratori coinvolti nelle suddette procedure di non essere sacrificati irragionevolmente<sup>(128)</sup>.

Un ultimo profilo di analisi riguarda, invece, i criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223/1991, affidati al negozio collettivo o in seconda battuta, qualora in esso non siano previsti, alla fonte legale. La funzione dei criteri di scelta è di immunizzare l'esercizio del potere datoriale dalla discrezionalità nella scelta dei lavoratori da licenziare, coerentemente con la logica di prevedere la concorrenza di criteri oggettivi e soggettivi<sup>(129)</sup>.

Sui criteri di scelta è intervenuta la nota sentenza della Corte costituzionale 30 giugno 1994, n. 268<sup>(130)</sup>, che, con riferimento a quelli di fonte negoziale, ne ha stabilito la costituzionalità poiché non si tratta di un contratto normativo avente potere di deroga a norme imperative di legge, «bensì sostituisce alla determinazione unilaterale dei criteri di scelta, originariamente spettante all'imprenditore nell'esercizio del suo potere organizzativo, una determinazione concordata con i sindacati maggiormente rappresentativi», avente efficacia diretta – in termini di limiti e modalità di esercizio del potere di licenziamento finalizzato alla riorganizzazione del lavoro nell'impresa – solo nei confronti degli imprenditori stipulanti.

---

(127) Rispettivamente, si vedano Cass. 23 maggio 2008, n. 13381, e Cass. 20 giugno 2012, n. 10126. È concorde la dottrina che esclude qualsiasi obbligo a concludere l'accordo sindacale. *Ex multis*, F. LISO, *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *RGL*, 1993, n. 1, I, pp. 34-35; M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 68 ss., il quale tuttavia rileva come il datore di lavoro, a causa di una serie di ragioni soprattutto di carattere economico (c.d. ticket di licenziamento), normativo e temporale, sia indotto a raggiungere l'accordo sindacale.

(128) Invero il dibattito non appare così lineare, stante le diverse questioni che emergono dalla disposizione citata. In primo luogo, si veda la necessità che l'accordo contenga o meno un rinvio esplicito alla volontà di sanare i vizi procedurali; in secondo luogo, l'esigenza che l'accordo non si limiti ad introdurre "clausole di stile" dall'efficacia sanante, ma debba fare chiaro riferimento ai vizi sanati. Cfr. G. NATULLO, *Tutele collettive versus tutele individuali nella riforma dei licenziamenti collettivi (l. n. 92/12)*, cit., p. 10; G. VIDIRI, *op. cit.*

(129) Intendendo con ciò la necessità di «una sintesi equilibrata tra la ricerca dell'efficienza e l'attenuazione delle più gravi implicazioni sociali». Così E. GRAGNOLI, *Licenziamenti collettivi e criteri di scelta*, in AA.VV., *I licenziamenti collettivi*, Utet, 1997, pp. 96-97.

(130) In *One Legale*.

Dunque, è l'ordinamento intersindacale che individua la migliore soluzione al fine di garantire il rispetto del principio di non discriminazione (*ex* articolo 15, legge n. 300/1970), nonché di razionalità<sup>(131)</sup>, alla stregua dei quali i criteri concordati devono avere i caratteri dell'obiettività e della generalità, di cui i criteri legali rappresentano espressione, «non come tali, ma in quanto riproducono criteri tradizionalmente praticati nei rapporti collettivi»<sup>(132)</sup>.

Rispetto ai criteri di scelta, è stato evidenziato<sup>(133)</sup> che le caratteristiche di astrattezza e generalità imposte dal giudice delle leggi offrono alle organizzazioni sindacali la possibilità di privilegiare, sempre in accordo con il datore di lavoro, una serie di indici, tra cui la stessa *employability* dei lavoratori<sup>(134)</sup>. Ancorché la prassi sindacale si sia spesso risolta nella selezione di criteri che riducessero l'impatto negativo, da un lato, sull'interesse collettivo – ricorrendo al criterio della “non opposizione al licenziamento” – e, dall'altro, sulla situazione occupazionale del territorio – ricorrendo al criterio della «prossimità alla maturazione del requisito pensionistico»<sup>(135)</sup> – emerge come il criterio di una maggior occupabilità possa limitare gli effetti prodotti dal licenziamento collettivo<sup>(136)</sup>, soprattutto qualora l'accordo espliciti i propri effetti in territori non problematici sul piano dell'offerta occupazionale: in essi, infatti, lo scoglio della difficile ricollocazione dei lavoratori in esubero potrebbe essere più agevolmente superato nel caso di lavoratori in possesso di competenze tali da facilitarne la ricollocazione, riducendo

---

<sup>(131)</sup> Cass. 5 febbraio 2018, n. 2694; Cass. 24 aprile 2007, n. 9866; Cass. 23 giugno 2006, n. 14612; Cass. 8 marzo 2006, n. 4970; Cass. 2 marzo 1999, n. 1760.

<sup>(132)</sup> Così C. cost. n. 268/1994, cit.

<sup>(133)</sup> G. NATULLO, *Art. 24 L. 23 luglio 1991, n. 223, Codice del lavoro commentato*, cit.

<sup>(134)</sup> Che, invero, potrebbe essere ricondotta al criterio dell'anzianità, che «fa trasparire un particolare motivo di debolezza sul mercato del lavoro, cioè la lunga permanenza in una stessa impresa, a detrimento della flessibilità e pluralità di competenze». Così E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 104.

<sup>(135)</sup> Che la Corte costituzionale aveva ritenuto conforme proprio al principio di razionalità, trattandosi di un criterio oggettivo che permette di scegliere – a parità di condizioni – il lavoratore che subisce il danno minore dal licenziamento, potendo sostituire il reddito da lavoro con il reddito da pensione. Si veda anche Cass. 26 aprile 2021, n. 10995; Cass. 20 febbraio 2013, n. 4186; Cass. n. 9866/2007, cit.

<sup>(136)</sup> Fermo restando, nello svolgimento della procedura del licenziamento e ai fini dell'applicazione dei criteri di scelta *ex* art. 5, la comparazione dei lavoratori da licenziare. Si veda, da ultimo, Cass. ord. 24 giugno 2022, n. 20379, secondo cui «il datore di lavoro non può limitare la scelta dei lavoratori da porre in mobilità ai soli dipendenti addetti a un reparto se detti lavoratori sono idonei – per pregresso svolgimento della propria attività in altri reparti dell'azienda – ad occupare le posizioni lavorative di colleghi addetti ad altri reparti con la conseguenza che non può essere ritenuta legittima la scelta di lavoratori solo perché impiegati nel reparto operativo soppresso o ridotto, trascurando il possesso di professionalità equivalente a quella di addetti ad altre realtà organizzative».

così il rischio che il licenziamento collettivo mini ulteriormente la coesione sindacale. Anche sotto questo profilo resta essenziale la possibilità che le organizzazioni sindacali siano parte attiva nel governo del mercato del lavoro, a condizione che dispongano delle informazioni a monte e a valle della procedura.

Purtuttavia non sembra che il confronto sindacale sia stato, per molto tempo, «preso troppo sul serio»<sup>(137)</sup>.

L'apparato sanzionatorio predisposto prima dalla legge n. 92/2012 e poi dal decreto legislativo n. 23/2015 ha depotenziato le procedure di informazione e consultazione, prevedendosi, in caso di violazione, una mera tutela di natura indennitaria<sup>(138)</sup>, con il risultato che i lavoratori siano maggiormente orientati a ricercare soluzioni *uti singuli*<sup>(139)</sup>.

Le organizzazioni sindacali, invece, hanno sempre fatto ricorso alla procedura *ex* articoli 4, legge n. 223/1991, che rimane un pur valido istituto funzionale al contenimento dell'impatto sociale prodotto dai licenziamenti in massa, ciò nonostante emerge in alcuni studi una disparità quantitativa tra ricorsi per condotta antisindacale, *ex* articolo 28, legge n. 300/1970, e i ricorsi individuali per i vizi procedurali sopra richiamati<sup>(140)</sup>.

Questo almeno fino all'avvento della pandemia. Occorre rilevare, infatti, come soprattutto a seguito della fine del c.d. blocco dei licenziamenti, introdotto dal Governo durante il biennio della Pandemia da Covid-19, l'approccio delle organizzazioni sindacali sembri mutato. Militano a favore i numerosi ricorsi avviati per condotta antisindacale nei casi di licenziamenti collettivi per cessazione dell'attività aziendale per violazione della procedura di informazione sindacale prevista dalla legge n. 223/1991 e dalla contrattazione collettiva (soprattutto nel

---

<sup>(137)</sup> Così M. CORTI, *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, cit., p. 9. Si veda anche M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 18, dove, avendo riguardo alla partecipazione vera e propria (c.d. decisionale), sostiene che «al di là di alcune sperimentazioni in realtà più avanzate dagli esiti peraltro non sempre del tutto positivi, fino ad ora il sistema italiano di relazioni industriali non ha favorito l'affermazione di esperienze di matura democrazia industriale».

<sup>(138)</sup> Occorre segnalare che secondo gli orientamenti della Corte di giustizia, le sanzioni devono avere carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva. A riguardo si veda C. Giust. 8 giugno 1994, causa C-383/92, cit. Esprimono dubbi sulle riforme citate, *ex multis*, M. CORTI, *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, cit., p. 10; G. NATULLO, *Tutele sostanziali e tutele procedurali nel licenziamento collettivo*, cit.

<sup>(139)</sup> M. MAGNANI, *Crisi d'impresa tra diritto del lavoro e mercato*, in *ADL*, 2017, n. 6, I, p. 1375. Sul punto, si veda anche R. PESSI, *Il notevole inadempimento tra fatto materiale e fatto giuridico*, *ivi*, 2015, n. 1, I, pp. 35-36.

<sup>(140)</sup> Una cospicua elencazione dei casi di giudizio individuali e collettivi è offerta da M. CORTI, *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, cit.

settore metalmeccanico), ancorché i risultati non siano stati tutti e sempre positivi <sup>(141)</sup>.

Già sul piano generale il ridimensionamento della portata non solo giuridica, ma anche assiologica delle procedure di informazione e consultazione ha acuito la frammentazione dell'interesse collettivo. A maggior ragione, nella prospettiva qui adottata, l'indebolimento dell'istituto non ha favorito la ricomposizione degli interessi tra lavoratori che conservano il posto di lavoro e quelli prossimi al licenziamento.

### 3.2.2. La procedura “speciale” prevista dalla legge n. 234/2021

Non meno interessante è la procedura di informazione e consultazione nel caso di cessazione dell'attività aziendale <sup>(142)</sup>, che chiama gli imprenditori ad una forte «responsabilità sociale» e alimenta altresì una «cultura del riuso» <sup>(143)</sup> nell'ambito dei programmi di reindustrializzazione.

---

<sup>(141)</sup> Si veda il caso *GKN* precedentemente citato, su cui M. CORTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN*, cit.; il caso *Whirpool*, su cui M. FALSONE, *Continua la saga dei licenziamenti collettivi sottoposti al vaglio delle giudici adite ex art. 28 st. lav.: è la volta di Whirpool*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 20 dicembre 2021; il caso *Giannetti Ruote*, su cui M.A. POLLAROLI, *Parziale riforma del decreto ex art. 28, st. lav. nel caso Gianetti Ruote: il Tribunale di Monza anticipa sempre più gli obblighi informativi previsti dal contratto collettivo nazionale metalmeccanici, con la conseguenza, però, solo della condanna in futuro*, [ivi](http://ivi), 8 aprile 2022; il caso *Carterpillar* di Jesi, su cui Trib. Ancona 22 febbraio 2022, che riconosce la sussistenza del comportamento antisindacale, limitandosi, però, a pronunciare una condanna risarcitoria; si veda la nota critica – e indubbiamente condivisibile – di A. DI STASI, *Art. 28 Stat. lav., tutela ripristinatoria e risarcimento del danno. A proposito di un recente (dis)orientamento della giurisprudenza di merito*, in *RGL*, 2022, n. 3, II, p. 2 ss., nonché di S. RENZI, *Poteri, conflitto e diritti di informazione nel caso Caterpillar*, in *Labor*, 2022, n. 4, p. 503 ss. Per una parziale rassegna dei casi qui citati, V.A. POSO, *La Corte di Appello di Milano aggiunge due tasselli al mosaico della controversia sindacale promossa contro Giannetti Ruote, ma il caso, a differenza di altri, non è ancora chiuso. Una breve rassegna (e qualche notizia di cronaca) sullo stato dell'arte dei licenziamenti collettivi per cessazione di attività avviati prima dell'entrata in vigore della normativa contro le c.d. delocalizzazioni*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 7 maggio 2023.

<sup>(142)</sup> Per un'ampia disamina del provvedimento, R. ROMEI, *La nuova procedura in caso di cessazione di una attività produttiva*, in *RIDL*, 2022, n. 1, I, p. 29 ss.; V. NUZZO, *Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all'iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili*, [ivi](http://ivi), n. 4, I, p. 517 ss.; D. MEZZACAPO, *I licenziamenti “per delocalizzazione” dopo il cd. decreto anti ter*, [ivi](http://ivi), p. 495 ss.; I. ALVINO, *Cessazione dell'attività d'impresa, crisi e ruolo del sindacato*, cit.; D. GAROFALO, *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nella gestione delle crisi aziendali, anche in funzione della ripresa. Contributo per atti del convegno in onore di Antonio Vallebona*, cit.; L. SCARANO, *Poteri, interessi e tecniche nella disciplina delle delocalizzazioni*, in *ADL*, 2024, n. 2, I; M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 99 ss.

<sup>(143)</sup> In questi termini G. CASTANO, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella gestione delle crisi aziendali*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 2, p. 13. Una prospettiva molto interessante, poi abbandonata in fase di stesura, di riutilizzo dei plessi industriali in dismissione è quella proposta dal collettivo GKN (*Fermiamo le delocalizzazioni*, in [www.lavorodirittieuropa.it](http://www.lavorodirittieuropa.it), 14 dicembre 2021) che,

La legge di bilancio n. 234/2021 introduce, con l'articolo 1, commi 224-237-*bis* <sup>(144)</sup>, una particolare procedura volta a regolare l'esercizio della libertà imprenditoriale nella dismissione dell'attività produttiva che comporta gravi conseguenze sul piano sociale dei lavoratori implicati.

Il provvedimento coglie una diversa sfumatura del soggetto economico privato e cioè non solo nella veste di datore di lavoro, ma anche di imprenditore, da cui ne consegue la distinzione dalla procedura di licenziamento collettivo, di cui alla legge n. 223/1991, che ne diviene solo un'eventuale conseguenza, solo qualora il datore di lavoro decida di procedere con i licenziamenti <sup>(145)</sup>.

L'istituto, che è stata denominato “norma antidelocalizzazioni”, pur se il fenomeno non viene mai menzionato <sup>(146)</sup>, si rivolge alle imprese che abbiano alle proprie dipendenze più di 250 dipendenti, inclusi apprendisti e dirigenti, e intendano procedere alla cessione dell'attività di un'unità produttiva situata sul territorio nazionale con conseguente licenziamento di almeno 50 dipendenti. Dunque, ai fini dell'applicazione della disciplina, sono quattro le precondizioni da soddisfare: 1) requisito dimensionale; 2) numero di lavoratori interessati dal licenziamento; 3) volontà di cessare l'attività produttiva; 4) condizione patrimoniale ed economico finanziaria dell'impresa, su cui si registrano pareri discordanti dei commentatori <sup>(147)</sup>.

---

oltre a prevedere i diritti di informazione e consultazione a favore delle organizzazioni sindacali e la redazione di un Piano sociale da parte dell'imprenditore, avrebbe stabilito, in caso di cessione dell'azienda, «un diritto di prelazione da parte dello Stato e di cooperative di lavoratori impiegati presso l'azienda anche con il supporto economico, incentivi e agevolazioni da parte dello Stato e delle istituzioni locali» (punto 7). Brevi considerazioni sulla “proposta di legge operaia” sono sviluppate da V. NUZZO, *op. cit.*, pp. 520-521.

<sup>(144)</sup> Come modificata dall'art. 37 del d.l. n. 144/2022, convertito dalla l. n. 175/2022.

<sup>(145)</sup> Questa particolare doppia prospettiva è colta da V. NUZZO, *op. cit.*, p. 536.

<sup>(146)</sup> A. DI STASI, *Delocalizzazioni e obblighi informativi, condotta antisindacale e rimozione degli effetti*, in *LDE*, 2024, n. 1.

<sup>(147)</sup> Il comma 226 esclude dall'ambito di applicazione i datori di lavoro che si trovano in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza e che possono accedere alla procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa. Sul punto, la dottrina ha rilevato come tale criterio selettivo escluda dalla procedura prevista dall'art. 1, commi 224 ss., l. n. 234/2021, le imprese che si trovano in una situazione di “pre-crisi”, tali da far risultare ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa (art. 12, comma 1, d.lgs. n. 14/2019), mentre ammetterebbe le imprese che versino in una situazione di pre-crisi, di crisi o di insolvenza “non sanabile”. Cfr. I. ALVINO, *Cessazione dell'attività d'impresa, crisi e ruolo del sindacato*, cit., p. 474; G. CASTANO, *op. cit.*, p. 13, il quale ritiene che «le imprese cui si riferisce il provvedimento sono *in bonis*»; M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 102. Sul punto, si vedano anche le considerazioni critiche di G. ORLANDINI, *I nuovi obblighi procedurali per le imprese che delocalizzano*, in *RGL*, 2022, n. 3, I, pp. 395-398. Invero, la questione sembra sia stata chiarita dal novellato art. 189, comma 7, d.lgs. n. 14/2019, come modificato dall'art. 32, comma 2, d.lgs. n.

Ai fini di procedere con la dismissione dell'attività, e con l'obiettivo di salvaguardare il tessuto occupazionale e produttivo, il datore di lavoro è tenuto a darne comunicazione per iscritto alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria nonché alle sedi territoriali delle associazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e contestualmente ad alcuni soggetti istituzionali <sup>(148)</sup>, almeno centottanta giorni prima dell'avvio della procedura di cui all'articolo 4 della legge n. 223/1991. Tale comunicazione deve contenere le ragioni economiche, finanziarie, tecniche o organizzative della chiusura, il numero e i profili professionali del personale occupato e il termine entro cui è prevista la chiusura, periodo durante il quale sono interdetti a pena di nullità i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo e i licenziamenti collettivi, in una riedizione dei licenziamenti "impossibili".

A seguito della comunicazione, entro 60 giorni, il datore di lavoro è obbligato a presentare ai soggetti di cui al comma 224 un piano <sup>(149)</sup>, della durata non superiore ai dodici mesi, volto a limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura, che deve indicare: a) le azioni programmate per la salvaguardia dei livelli occupazionali e gli interventi per la gestione non traumatica dei possibili esuberi, quali il ricorso ad ammortizzatori sociali, la ricollocazione presso altro datore di lavoro e le misure di incentivo all'esodo; b) le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale anche ricorrendo ai fondi interprofessionali; c) le prospettive di cessione dell'azienda o di rami d'azienda con finalità di continuazione dell'attività, anche mediante cessione dell'azienda, o di suoi rami, ai lavoratori o a cooperative da essi costituite; d) gli eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali a favore del territorio interessato; e) i tempi e le modalità di attuazione delle azioni previste.

Il piano diviene oggetto di esame congiunto con le rappresentanze di cui al comma 224, con l'obiettivo di raggiungere un accordo sindacale, la cui stipula esonera il datore di lavoro, in caso di avvio della procedura di licenziamento

---

136/2024, che adesso esclude anche le imprese in liquidazione giudiziale che avviano la procedura di licenziamenti collettivi, ai sensi del comma 6, art. 189 cit., da quella prevista dall'art. 1, commi 224 ss. l. n. 234/2021, coi bypassandola.

<sup>(148)</sup> Quali le Regioni interessate, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dello sviluppo economico e l'Anpal. Quest'ultima comunicazione può ritenersi assorbita in forza della soppressione dell'Anpal.

<sup>(149)</sup> Preme segnalare che l'obbligo di presentazione del "piano sociale" di cui al comma 228 non è espressamente previsto, a differenza di quello della comunicazione di cui al comma 224, tuttavia tale discrasia appare superabile richiamando la *ratio legis* del provvedimento, giacché l'obbligo procedurale, che va dalla comunicazione alla fase di consultazione, può risultare depotenziato nel caso di omissione del piano. Sul punto, V. NUZZO, *op. cit.*, p. 528.



collettivo, dal pagamento del ticket licenziamento *ex* articolo 2, comma 35, legge n. 92/2012 <sup>(150)</sup>.

Descritto nei suoi aspetti principali, il provvedimento ha in realtà destato alcuni sospetti di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 41 Cost., poiché comporterebbe la compressione dell'attività imprenditoriale: è stata evidenziata l'irrazionalità nella duplicazione di una procedura sovrapponibile a quella prevista dall'articolo 4 della legge n. 223/1991, ma soprattutto l'illegittimità del piano sociale, della cui mancata condivisione ne risponde il datore di lavoro con una sanzione di tipo pecuniario <sup>(151)</sup>.

Invero, come è stato rilevato <sup>(152)</sup>, la procedura, di cui l'obbligo di presentazione del piano sociale è parte integrante, non prevede un obbligo a contrarre ma solo a trattare, sulla scia delle numerose disposizioni precedentemente esaminate e in ragione delle quali emerge l'interesse collettivo alla «salvaguardia del tessuto occupazionale», rilevato anche dall'articolo 1, comma 224, della legge n. 234/2021. Il piano sociale, dunque, impone dei limiti alla libertà d'impresa che non riceve dall'ordinamento una «protezione assoluta», ma deve essere necessariamente coordinata al fine di soddisfare contestualmente una «pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» <sup>(153)</sup>.

---

<sup>(150)</sup> Diversamente, il comma 235 prescrive che, in mancanza di presentazione del piano o qualora il piano non contenga gli elementi di cui al comma 228, il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo di cui all'art. 2, comma 35, della l. n. 92/2012, in misura pari al doppio, e qualora avvii la procedura di licenziamento collettivo di cui alla l. n. 223/1991, non trova applicazione la previsione di cui all'art. 2, comma 35, della l. n. 92/2012. In caso di mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali, il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo di cui all'art. 2, comma 35, della l. n. 92/2012, aumentato del 500%. Sul sistema sanzionatorio, e per un calcolo matematico concreto della sanzione per il datore di lavoro in caso di omessa o parziale presentazione del piano sociale, D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., p. 16. Si veda anche G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 402, dove l'A. rileva che, in rapporto al potere economico delle imprese che “delocalizzano”, «il regime sanzionatorio è tutto fondato su sanzioni di tipo economico: nessuna inadempienza, per quanto grave, incide sulla legittimità dei licenziamenti, che il datore può comunque attivare alla scadenza del termine previsto per l'esame del piano».

<sup>(151)</sup> In questo senso, R. ROMEI, *op. cit.*, p. 52, il quale altresì aggiunge il contrasto con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali UE relativi alla libertà di impresa e di stabilimento, nonché con l'art. 49 TFUE. Alcuni dubbi emergono anche nella lettura di I. ALVINO, *Cessazione dell'attività d'impresa, crisi e ruolo del sindacato*, cit., p. 482. L'A., sulla scorta dell'interpretazione secondo cui la procedura si applichi anche alle imprese in situazioni di pre-crisi non sanabile, sostiene l'irragionevolezza di una sanzione verso imprese che si trovano già in una situazione prossima all'insolvenza.

<sup>(152)</sup> V. NUZZO, *op. cit.*, p. 533.

<sup>(153)</sup> In generale, sulla limitazione della libertà d'impresa in ragione di altri interessi costituzionalmente rilevanti, si veda già V. BAVARO, *Azienda, contratto, sindacato*, Cacucci, 2012, p. 95.

In questa prospettiva non viene messa in discussione la possibilità di licenziare, che rimane intangibile, ma solo procedimentalizzata l'intenzione, garantendo ai «corpi intermedi costituzionalmente deputati alla rappresentanza sociale degli interessi – ossia ai sindacati – la prerogativa di negoziare e controllare l'esercizio di quel potere, per adeguarlo al rispetto dei limiti che pone il comma 2 della disposizione costituzionale, *in primis* l'utilità sociale» (154). Infatti, con particolare riguardo al piano sociale, ancorché la legge imponga al datore di lavoro l'obbligo di prevedere tassativamente tutti gli elementi che lo compongono, sembra opportuno rilevare che concretamente non sempre ne sia possibile l'adempimento: rispetto alle informazioni *sub c)* e *d)* (155), appare verosimile ammettere che in assenza di esse spetti al datore di lavoro il compito di motivare dettagliatamente l'impossibilità di adozione – trattandosi di profili che implicano non solo un comportamento “proattivo” del datore di lavoro, ma anche un riscontro da parte di soggetti terzi (156) – che saranno successivamente oggetto di esame congiunto. Ad ogni modo, le informazioni garantite dagli obblighi procedurali e dal piano sociale aprono nuovi spazi di confronto in azienda e sul territorio. Il piano sociale garantisce alle organizzazioni sindacali la possibilità di intervenire a monte della ricollocazione dei lavoratori, cioè nel momento in cui l'“intenzione” di cessare l'attività e di procedere con i licenziamenti collettivi viene confermata attraverso la comunicazione in forma scritta.

Invero, ancorché sia stato legittimamente ritenuto che il provvedimento esuli dagli obblighi unionali previsti dalla direttiva 98/59/CE (157), l'elaborazione di un piano sociale è già stata prospettata dalla legge n. 223/1991 (si veda l'articolo 4, comma 5), pur se in forma più blanda ed eventuale, la cui debolezza è stata oggetto di critiche da parte della dottrina (si veda *supra*). In questo caso, invece,

---

(154) Così V. NUZZO, *op. cit.*, p. 533. Invero, le motivazioni addotte dall'A. sono molto più esauritive e convincenti, soprattutto se si considera che proprio nella logica del bilanciamento tra interessi contrapposti, la norma, dato il requisito dimensionale, riguarderebbe un numero particolarmente esiguo di imprese, ancorché abbiano una quantità non indifferente di personale. A riguardo si vedano anche le valutazioni di F. LOSURDO, *Le delocalizzazioni fuori dalla Costituzione. Quali limiti all'iniziativa economica privata?*, in *RGL*, 2022, n. 3, I, che auspica una rivalutazione del bilanciamento tra principi lavoristici e del libero mercato e libero stabilimento a favore dei primi, ipotizzando che la libertà di stabilimento possa in alcuni casi configurarsi come abuso del diritto nel mercato interno quando la delocalizzazione è volta ad aggirare o eludere le norme imperative degli stati nazionali.

(155) Quali: c) le prospettive di cessione dell'azienda o di rami d'azienda con finalità di continuazione dell'attività, anche mediante cessione dell'azienda, o di suoi rami, ai lavoratori o a cooperative da essi costituite; d) gli eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali a favore del territorio interessato.

(156) Si veda anche D. MEZZACAPO, *op. cit.*, p. 505.

(157) R. ROMEI, *op. cit.*, p. 38; D. MEZZACAPO, *op. cit.*, p. 502.

si materializza un obbligo perché viene in rilievo il grave impatto che la cessazione dell'attività produrrebbe sui livelli occupazionali. Da qui il legislatore ha inteso proteggere l'interesse collettivo alla tutela dei livelli occupazionali, introducendo il piano sociale; interesse che si distingue da quello tutelato nelle procedure di informazione e consultazione *ex* legge n. 223/1991, e in particolar modo dall'articolo 4, comma 5, non solo da un punto di vista quantitativo (stante il numero minimo di lavoratori coinvolti), ma anche qualitativo. Se, infatti, i problemi occupazionali vengono affrontati nella legge n. 223/1991 prioritariamente attraverso il ricorso agli ammortizzatori sociali, in questo caso il legislatore prevede un meccanismo ben più congegnato e lungimirante <sup>(158)</sup>. A riguardo, si segnala come il piano sociale annoveri anche la possibilità che il datore di lavoro indichi «gli eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali a favore del territorio interessato». L'attenzione si proietta, dunque, verso la prospettiva di un “riuso”, auspicabilmente in chiave sostenibile, degli spazi produttivi onde evitare che si trasformino in “cimiteri industriali” <sup>(159)</sup>. Ed è una strada che il legislatore percorre nella consapevolezza della sua diffusione anche in altri Paesi europei <sup>(160)</sup>.

---

<sup>(158)</sup> In questo senso si veda anche G. CASTANO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(159)</sup> G. CASTANO, *Ammortizzatori sociali e crisi aziendali: una nuova prospettiva per le relazioni industriali ammortizzatori*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Ristrutturazioni aziendali. tutela dell'occupazione. ammortizzatori sociali*, Futura, 2022, p. 44.

<sup>(160)</sup> Il riferimento è alla *loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle*, meglio nota come *loi Florange*, che prevedeva l'obbligo, per il datore di lavoro che intendesse procedere con i licenziamenti collettivi per chiusura dell'attività produttiva, di cercare un acquirente. La norma è stata sottoposta al vaglio del Conseil constitutionnel che ne ha depotenziato l'efficacia dichiarando sproporzionato l'apparato sanzionatorio rispetto a diritti costituzionalmente tutelati quali il diritto di proprietà e la libertà di impresa. Sul punto, si veda G. CENTAMORE, *L'obbligo di cercare un acquirente in caso di dismissione di grandi siti produttivi, ovvero: l'arma spuntata della loi Florange*, in *RGL*, 2022, n. 3, I. Come già accennato nel capitolo precedente, il piano sociale è contemplato in altri Paesi europei, nonostante la diversa impronta politica dei Governi. A tal riguardo si segnala lo studio di U. CARABELLI, *Gli studi-Paese a confronto: il quadro giuridico*, in CNEL, *op. cit.*, p. 67, che rileva come in Paesi di impronta liberistica (Gran Bretagna e Olanda), «la definizione delle misure sociali di sostegno ai lavoratori licenziati, sono state sostanzialmente lasciate, salvo marginali eccezioni, alla libera determinazione delle parti sociali o, in mancanza, alle logiche del mercato»; diversamente, invece, in Paesi come Francia e Germania, è maggiormente presente l'intervento pubblico. Di particolare interesse è l'obbligo in Francia, con l. 27 gennaio 1993, n. 93-121, per le imprese che rispondono a determinati requisiti dimensionali, di redigere un *plan de reclassement*, cioè un piano per la rioccupazione dei lavoratori in esubero strettamente intrecciate o coincidenti con quelle contenute nel *plan social*, da presentare in fase di consultazione alle organizzazioni sindacali. A riguardo, *adde* C. SPINELLI, *op. cit.*, p. 136.

Ad ogni modo, quello che qui interessa sottolineare è soprattutto la funzione delle organizzazioni sindacali qualora il datore di lavoro, adempiendo agli obblighi procedurali, decida di proseguire con i licenziamenti collettivi (previa attivazione della procedura *ex* articolo 4, legge n. 223/1991).

Il piano sociale, infatti, chiama le organizzazioni sindacali ad intervenire fattivamente anche nei processi di ricollocazione dei lavoratori, valorizzando gli strumenti di integrazione al reddito (si veda l'articolo 22-*ter* del decreto legislativo n. 148/2015) e le misure di riqualificazione e ricollocazione previste dal Programma GOL (si veda *infra*) al fine di ridurre al minimo il rischio occupazionale, che minerebbe l'interesse collettivo.

Si è già detto, infatti, come le procedure di licenziamento, *ex* legge n. 223/1991, minaccino l'interesse collettivo al mantenimento dei livelli occupazionali. Pur se indubitabilmente i percorsi di riqualificazione e di ricollocazione rappresentano l'*estrema ratio*, essi potrebbero limitare le conseguenze, sia sul versante occupazionale, sia sindacale, che produrrebbe lo stato di disoccupazione. Le gravose ripercussioni che si eviterebbero con le procedure di riqualificazione e ricollocazione vanno in sostanza lette secondo una duplice prospettiva, volta ad evitare un'emorragia occupazionale e sindacale.

Per quanto riguarda la prima, la procedura in parola favorisce una dettagliata conoscenza delle "qualità professionali" dei lavoratori che non verrebbero disperse sul territorio ma, al contrario, potrebbero essere funzionali ad una nuova attività imprenditoriale. Attraverso la consultazione – e l'eventuale accordo – i lavoratori non vengono abbandonati al proprio destino e "consegnati" al sistema degli ammortizzatori sociali o, peggio, al lavoro irregolare e/o sommerso, ma trovano nel sindacato l'espressione dei propri interessi alla continuità occupazionale (ancorché presso un altro luogo di lavoro).

In questo modo il sindacato ha l'opportunità di raccogliere la sfida – invero ardua, in assenza di concrete occasioni di lavoro disponibili sul territorio – di proteggere i lavoratori anche nelle fasi transizionali da un lavoro ad un altro, immunizzandoli dal rischio che il mercato del lavoro diventi fonte di erosione dei diritti, ma accompagnandoli verso nuovi posti di lavoro (e partecipando, dunque, al processo di transizione).

Il piano sociale, *ex* legge n. 234/2021, infatti, più chiaramente rispetto alle prescrizioni *ex* articolo 4, commi 5 e 7, legge n. 223/1991, prevede che sia espressamente il datore di lavoro ad attivarsi e a procurare occasioni di lavoro <sup>(161)</sup> – nel primo caso obbligatoriamente, nel secondo in via facoltativa – mentre alle organizzazioni sindacali affida (solo) un potere di particolare rilievo, espresso sia

---

(161) Invero, sulla scia degli incentivi disciplinati dall'art. 5, comma 4, non più in vigore.

nelle procedure, sia nella possibilità di ricorrere, come si vedrà, all'accordo di transizione occupazionale (articolo 22-ter, decreto legislativo n. 148/2015) <sup>(162)</sup>. Questa prospettiva, che certamente non appare salvifica rispetto alle diverse criticità che attanagliano il tessuto produttivo italiano, gioverebbe tuttavia all'attività sindacale rafforzando la coesione tra gli stessi lavoratori: non solo all'interno del luogo di lavoro, ma anche sul territorio. Non a caso, anche in questa occasione, il legislatore si premura di sottolineare che le rappresentanze aziendali debbano essere affiancate durante la procedura dai rappresentanti sindacali territoriali, prevedendo espressamente l'obbligo di inviare la comunicazione alle sedi territoriali delle associazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a prescindere dalla presenza o meno delle rappresentanze sindacali in azienda <sup>(163)</sup>.

---

<sup>(162)</sup> Inoltre, nulla vieta di rivolgersi alla cabina di regia per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi, istituita con l'art. 27 del d.l. n. 60/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 95/2024 (c.d. decreto coesione). Nello specifico, la disposizione in parola prevede che, a partire dal 1° luglio 2024, e nell'ambito del piano delle politiche attive previsto dal PNRR, i datori di lavoro del settore privato con un organico complessivamente pari o superiore a 250 lavoratori, e che abbiano in corso trattamenti di integrazione salariale da almeno un biennio senza soluzione di continuità, potranno chiedere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'attivazione della Cabina di regia secondo le modalità indicate con un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da emanare entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto coesione. La Cabina di regia intende facilitare il ricorso ai fondi previsti dal regolamento (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024 e dal regolamento (UE) 2021/691 del 28 aprile 2021, che finanziano (quasi) esclusivamente piani di formazione e riconversione professionale. Il regolamento (UE) 2024/795 istituisce una piattaforma volta a finanziare le "tecnologie critiche", ossia le tecnologie poco presenti in Europa e che produrrebbero un forte impatto innovativo e contribuirebbero a prevenire le dipendenze strategiche dell'Europa, nonché le attività formative e di riconversione professionale volte ad affrontare le carenze di manodopera e di competenze essenziali per tutti i tipi di posti di lavoro di qualità a sostegno dell'obiettivo dell'innovazione tecnologica (art. 2, § 1, lett. b). Il regolamento (UE) 2021/691, invece, introduce un fondo complementare e integrativo rispetto a quelli già previsti, per le annate 2021-2027, dedicato ai lavoratori espulsi dal lavoro presso grandi imprese, ad eccezione dei lavoratori del settore pubblico, destinato a finanziare l'aggiornamento delle competenze o la riqualificazione professionale. Sotto questo profilo, sembrano due i punti da segnalare. Innanzitutto, il requisito dimensionale (almeno 250 dipendenti) previsto dall'art. 27 del d.l. n. 60/2024 sembra proprio richiamare quello di cui al comma 224 ss. dell'art. 1, l. n. 234/2021. In secondo luogo, in riferimento al Fondo per i lavoratori espulsi dal lavoro (regolamento (UE) 2021/691) si prevede che gli Stati membri elaborino il pacchetto coordinato di misure di politica attiva da adottare a favore dei lavoratori espulsi dal lavoro a seguito di una consultazione con i beneficiari interessati, i loro rappresentanti o le parti sociali (si veda l'art. 8, § 4). Inoltre, la domanda di contributo finanziario deve contenere, tra gli altri aspetti, anche informazioni circa il rispetto delle norme che rivestono un carattere obbligatorio nell'ordinamento domestico (art. 8, § 7, lett. c) e le procedure seguite per la consultazione dei beneficiari e dei loro rappresentanti (art. 8, § 7, lett. k). In sostanza, anche il ricorso al fondo prevede la consultazione delle parti sociali.

<sup>(163)</sup> In tal senso, si veda anche D. MEZZACAPO, *op. cit.*, p. 502.

Invero, la normativa mostra alcuni profili di debolezza soprattutto con riguardo all'apparato sanzionatorio, che evidenzia una postura – ormai consolidata – dei giudici a privilegiare la tutela “obbligatoria” e non “reale” dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali, che si manifesta «in una semplice condanna risarcitoria» a favore del sindacato e non «nella rimozione degli effetti» causati dal comportamento datoriale, ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto <sup>(164)</sup>. Ciò non toglie come, ai fini dell'analisi, siano meritevoli di essere citati due casi particolarmente interessanti <sup>(165)</sup>.

In un primo caso <sup>(166)</sup>, che riguarda la cessazione dell'attività di un'azienda di *food delivery*, la convenuta aveva eluso tutte le procedure di informazione – ex decreto legislativo n. 25/2007, legge n. 223/1991 e legge n. 234/2021 – sulla base di un'infondata qualificazione dei lavoratori (i ciclofattorini) come lavoratori autonomi. Il Tribunale di Milano, appurata la subordinazione, qualifica la condotta datoriale come antisindacale e richiede l'annullamento dei licenziamenti, nonché il ripristino della situazione precedente, obbligando la società ad esperire gli obblighi procedurali – ad esclusione di quelli previsti dal decreto legislativo n. 25/2007 – prima di proseguire con i licenziamenti.

Uno specifico interesse desta un'altra sentenza del Tribunale di Trieste <sup>(167)</sup> relativa al caso della nota azienda metalmeccanica finlandese Wärtsilä Italia, riservando delle sorprese che ben si attagliano all'analisi. Anche in questo caso viene rilevata una condotta antisindacale per violazione dei diritti di informazione e consultazione, ex articolo 9, CCNL Metalmeccanici, e articolo 1, comma 224 ss., legge n. 234/2021, che obbliga la Società ricorrente a ripristinare lo status precedente. L'aspetto più interessante è che la Società non ha avviato nuovamente la procedura per cessazione dell'attività aziendale ma, al contrario, ha ripreso con l'attività produttiva, programmando, proprio a seguito di nuove e più dettagliate consultazioni, anche nuove assunzioni all'interno del complesso aziendale <sup>(168)</sup>.

---

<sup>(164)</sup> Così A. DI STASI, *Delocalizzazioni e obblighi informativi, condotta antisindacale e rimozione degli effetti*, cit.

<sup>(165)</sup> Si veda anche Trib. Firenze 26 dicembre 2023, con nota di L. SCARANO, *Il contrasto alle delocalizzazioni fra legge e contratto collettivo: a proposito di un altro decreto del Tribunale di Firenze*, in RIDL, 2024, n. 1, II, che riguarda il caso GKN, la cui questione si è riproposta a seguito dell'acquisizione di un'altra società (la Plar) dell'attività aziendale, successivamente denominata “Fiducia nel Futuro” della Fabbrica Firenze S.p.A. (4F). Nello specifico, la 4F aveva avviato la procedura di licenziamento collettivo bypassando quella prevista dalla l. n. 234/2021, in ragione del quale il giudice ha rilevato la condotta antisindacale e la rimozione degli effetti.

<sup>(166)</sup> Trib. Milano 28 settembre 2023, in *One Legale*.

<sup>(167)</sup> Trib. Trieste 23 settembre 2022, cit.

<sup>(168)</sup> V.A. POSO, *Arriverà davvero la quiete dopo la tempesta perfetta di Trieste? Wärtsilä Italia ha dato esecuzione al decreto ex art. 28, st. lav. pronunciato dal Tribunale, rinunciando alla sua impugnazione; ha revocato la comunicazione di avvio della procedura di chiusa del sito aziendale prevista dall'art. 1, comma 224 e ss., l. 30 dicembre 2021, n. 234; e ha ripreso l'attività produttiva*, cit.

È in questo modo che i diritti di informazione e consultazione intrecciano il nostro discorso. La conoscenza del flusso di lavoro in entrata e in uscita nell'attività produttiva, a cui i diritti di informazione e consultazione sono strumentali, potrebbero favorire un maggior coinvolgimento dei sindacati anche rispetto alla qualificazione e ricollocazione dei disoccupati o dei lavoratori in esubero presso altre imprese del territorio, creando così un circolo virtuoso da esse monitorato. Tuttavia, più di recente l'azienda finlandese ha confermato la decisione di chiudere lo stabilimento, riavviando la procedura *ex* articolo 1, comma 224 ss., legge n. 234/2021. L'attività è stata acquisita di recente – e sarà riconvertita – dalla Innoway Trieste, che vede come soci paritetici il Gruppo MSC e Innofreight. L'accordo di programma dello scorso luglio, stipulato con il Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, ha previsto, oltre a nuove assunzioni, il riassorbimento dei 261 lavoratori in esubero.

#### **4. I diritti di informazione e consultazione per un sistema di *labour market intelligence***

L'intangibilità della libertà datoriale di organizzare funzionalmente la propria attività d'impresa, avendo riguardo alle nuove assunzioni come alla riduzione degli organici, implica *in re ipsa* la facoltà di adeguare la forza-lavoro in vista di un ottimale rapporto tra i fattori di produzione.

Tale prerogativa manageriale è in qualche modo bilanciata proprio dai diritti di informazione e consultazione che, assoggettando a controllo le scelte datoriali onde condizionarne l'arbitrarietà, hanno un'efficacia limitata, poiché impongono solo un controllo sulla giustificazione addotta al fine di ridurre l'impatto sociale prodotto dai licenziamenti o, nella migliore delle ipotesi, mantenere integri i livelli occupazionali all'interno dell'organizzazione aziendale. Ciò non esclude a priori che tali diritti possano essere funzionali alla sola protezione del lavoratore nel rapporto di lavoro, proprio considerando l'intangibilità della prerogativa datoriale.

L'interesse collettivo alla tutela dei livelli occupazionali non può manifestarsi solo quando il soggetto risulti occupato e, al contrario, dissolversi quando sia disoccupato, essendo il primo solo subspecie di un più ampio interesse alla maggiore e migliore occupazione.

Di conseguenza i diritti di informazione e consultazione possono essere funzionali anche a promuovere l'interesse collettivo all'occupazione, se strumentali alla realizzazione di *Labour Market Information System* (LMIS) <sup>(169)</sup>.

---

<sup>(169)</sup> Sul punto, M. MEZZANZANICA, F. MERCORIO, *Big data for labour market intelligence. An introductory guide*, European Training Foundation, 2019, p. 9, che intendono il LMIS come un «insieme

La possibilità di avvalersi del supporto delle organizzazioni sindacali al fine di costruire efficaci sistemi di LMIS emerge già in alcune fondamentali convenzioni ILO <sup>(170)</sup>, per poi trovare conferme nei documenti unionali <sup>(171)</sup>. In particolare, la raccomandazione (UE) 2021/402, chiede agli Stati membri di incoraggiare «i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori ad anticipare il fabbisogno di capitale umano, anche avvalendosi di *diagnosi congiunte*» (punto 4) al fine di aggiornare «l'analisi del mercato del lavoro e del fabbisogno di competenze, anche a livello regionale, transfrontaliero e settoriale, affinché i dati confluiscono nei programmi di istruzione e formazione e siano di ausilio ai servizi pubblici per l'impiego» (punto 10).

Più importante – ancorché precedente – è una delle raccomandazioni sullo sviluppo e diffusione dell'intelligenza artificiale (IA), che consegue ai principi adottati dall'OECD nel 2019 <sup>(172)</sup>. Nello specifico, il secondo punto del *Principle 2.4 (Building human capacity and preparing for labour market transformation)* sollecita i Governi «ad adottare misure, anche attraverso il dialogo sociale, per garantire una transizione equa per i lavoratori man mano che l'IA viene implementata, ad esempio attraverso programmi di formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa, il sostegno a coloro che sono colpiti dai trasferimenti, anche attraverso la protezione sociale, e l'accesso a nuove opportunità nel mercato del lavoro».

---

di componenti interconnesse (tecnologiche e architettoniche) che lavorano insieme per raccogliere, recuperare, elaborare, archiviare e distribuire informazioni per facilitare attività quali la pianificazione, il controllo, il coordinamento, l'analisi e il processo decisionale nelle organizzazioni aziendali. Quindi, il valore delle informazioni a cui si accede attraverso un sistema informativo è duplice: uno, supporta i processi operativi e due, aiuta i decisori a raggiungere i loro obiettivi di analisi».

<sup>(170)</sup> Si veda la raccomandazione ILO n. 170 adottata il 25 giugno 1985 sulle statistiche del lavoro, che sottolinea la necessità per ogni membro di effettuare studi sulle forze di lavoro e migliorare i dati statistici necessari per tali studi, con particolare riguardo non solo alla popolazione attiva e all'occupazione, ma anche alla «disoccupazione e, se possibile, la sottooccupazione apparente» (art. 1). Ancora, la convenzione ILO n. 160 del 1985 prevede all'art. 1 che «ciascun Membro che ratifica la presente convenzione si impegna a raccogliere, compilare e pubblicare con regolarità, statistiche di base del lavoro le quali dovranno, in considerazione delle sue risorse, includere gradualmente i seguenti settori». A tal fine, «debbono essere consultate le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori» (art. 3). A riguardo, si vedano anche le considerazioni di T. SPARREBOOM, *Improving Labour Market Information in Southern Africa*, ILO/SAMAT Policy Paper, 1999, n. 10, p. 5.

<sup>(171)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Un nuovo slancio per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale a sostegno della strategia Europa 2020*, 9 giugno 2010 COM(2010)296 def.; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, 22 settembre 2016, COM(2016)381 final/2; EUROSTAT, *The ESSNet Big Data Project*, 2016.

<sup>(172)</sup> Cfr. [OECD AI Principles overview](#).



Nella consapevolezza che l'IA cambierà la natura di molti aspetti della vita, tra cui il mondo del lavoro, la raccomandazione auspica una gestione “partecipata” delle transizioni rispetto a questioni attinenti alla protezione sociale, ai programmi educativi, allo sviluppo delle competenze, alla regolamentazione del mercato del lavoro, ai servizi pubblici per l'impiego, alla politica industriale e alla tassazione.

In una società industriale, il bisogno di informazione differisce notevolmente da quello di una società post-industriale: nel primo caso le informazioni non sono strettamente necessarie o perlomeno possono essere periodiche, atteso che la struttura del lavoro è “tendenzialmente” stabile, così come le professionalità richieste; diversamente, invece, in una società post-industriale diviene essenziale la costruzione di sistemi di LMIS perché la domanda di competenze e/o qualifiche cambia radicalmente e costantemente, essendo subordinata al progresso tecnologico e digitale. In virtù di tale cambiamento, l'istruzione e la formazione professionale necessitano di adeguarsi ai flussi occupazionali sempre più frequenti e, perciò, sfuggenti. La necessità di informazioni dettagliate, aggiornate e affidabili è di vitale importanza al fine di anticipare e governare i bisogni del mercato del lavoro <sup>(173)</sup>, anche avendo riguardo alle nuove professioni emergenti (intendendo con ciò le professionalità non ancora profilate nei sistemi di classificazione, tra cui proprio quelle che derivano dall'utilizzo dell'IA) <sup>(174)</sup>.

Da ciò lo sviluppo e la sperimentazione di sistemi di elaborazione dei dati del mercato del lavoro, appunto i LMIS <sup>(175)</sup>, da intendersi come «qualsiasi informazione riguardante la dimensione e la composizione del mercato del lavoro o di una sua parte, il modo in cui esso o una sua parte funziona, i suoi problemi, le opportunità che possono essere disponibili e le intenzioni o aspirazioni legate all'occupazione di coloro che ne fanno parte» <sup>(176)</sup>.

I profili di interesse, incamerati in questi sistemi di gestione dei dati, spaziano dalle condizioni economiche e del mercato del lavoro a istruzione, qualifiche, formazione e competenze, sino alla domanda e all'offerta di posti di lavoro attuali e future e ai posti di lavoro vacanti e alle assunzioni. La mole e la regolarità di trasmissione dei dati implica una costante interpretazione delle condizioni del

---

<sup>(173)</sup> G. ATTWELL, D. HUGHES, *Learning about Careers: Open data and Labour Market Intelligence*, in *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 2019, vol. 21, n. 2.

<sup>(174)</sup> F. MERCORIO, M. MEZZANZANICA, *Can we use big data for skills anticipation and matching? The case of online job vacancies*, in ILO, *The feasibility of using big data in anticipating and matching skills needs*, 2020, p. 18.

<sup>(175)</sup> G. ATTWELL, D. HUGHES, *op. cit.*

<sup>(176)</sup> N. MANGOZHO, *Current practices in Labour Market Information Systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies*, ILO – Skills Working Paper, 2003, n. 13, p. 2.

mercato, secondo un processo dinamico presidiato dagli *stakeholders* e dalle istituzioni <sup>(177)</sup>.

Allo stesso tempo, l'auspicio di un maggior intervento sindacale è volto a rispondere ai rischi che comporta l'IA – a cui si affidano i LMIS <sup>(178)</sup> – sia sul posto di lavoro, sia nel mercato del lavoro <sup>(179)</sup>.

Lo conferma il regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'IA <sup>(180)</sup>, entrato in vigore il 1° agosto 2024. Il regolamento assoggetta ad uno speciale procedura di gestione dei rischi i sistemi di IA definiti “ad alto rischio” (articolo 6 ss.), tra i quali sono annoverati anche quelli relativi all'istruzione e formazione professionale e all'occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo <sup>(181)</sup>. Avendo riguardo a questo secondo sistema di IA – che, invero, si collega strettamente al primo – carpisce l'attenzione l'inclusione proprio dei «sistemi di IA destinati a essere utilizzati per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per pubblicare annunci di lavoro mirati, analizzare o filtrare le candidature e valutare i candidati» (Allegato III, punto 3).

Non è oggetto dell'analisi entrare nel merito del regolamento (UE) 2024/1689 <sup>(182)</sup>. Basta qui rilevare che il considerando 57 <sup>(183)</sup>, evidenzia che «durante tutto il processo di assunzione, nonché ai fini della valutazione e della promozione delle persone o del proseguimento dei rapporti contrattuali legati al lavoro, tali sistemi possono perpetuare modelli storici di discriminazione, ad esempio nei confronti delle donne, di talune fasce di età, delle persone con disabilità o delle persone aventi determinate origini razziali o etniche o un determinato orientamento sessuale». Anche in questo caso, il regolamento richiede al datore di lavoro, nel caso di utilizzo di un sistema di IA ad alto rischio, l'adempimento degli

---

<sup>(177)</sup> I. MARTÍN, *Labour Market Information Systems and Labour Migration Information in Six Developing Countries: the Challenge of Integration. A Comparative Study of Colombia, Costa Rica, Ghana, Nicaragua, Senegal and Tunisia*, International Organization for Migration, 2011, p. 17; G. ATTWELL, D. HUGHES, *op. cit.*

<sup>(178)</sup> M. MEZZANZANICA, F. MERCORIO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>(179)</sup> OECD, *OECD Employment Outlook 2023. Artificial Intelligence and the Labour Market*, 2023, p. 221 ss.; S. BROECKE, *Artificial intelligence and labour market matching*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2023, n. 284.

<sup>(180)</sup> Per alcune considerazioni sul regolamento, L. TEBANO, *La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica*, in *Ianus*, 2021, n. 24, p. 44 ss.; M. DELFINO, *op. cit.*

<sup>(181)</sup> Si veda l'Allegato III del regolamento (UE) 2024/1689.

<sup>(182)</sup> Per un'analisi approfondita, si rinvia a S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, n. 3, p. 573 ss., che pur rileva alcuni dei profili qui evidenziati.

<sup>(183)</sup> Ma anche i considerando 56 e 58, riferiti rispettivamente all'istruzione e formazione professionale e ai servizi e prestazioni essenziali, tra cui le prestazioni di sicurezza sociale.

obblighi in materia di diritti di informazione, se del caso da fornire alle rappresentanze dei lavoratori «conformemente alle norme e alle procedure stabilite dal diritto e dalle prassi dell'Unione e nazionali» (si veda l'articolo 26, § 7, e il considerando 92).

La complessa ma lungimirante infrastruttura dei LMIS, sperimentata già in alcuni Paesi europei <sup>(184)</sup>, richiede il coinvolgimento delle parti sociali – e in particolare delle organizzazioni sindacali – con l'obiettivo di ampliare le informazioni a disposizione <sup>(185)</sup> e renderle più frequenti e prossime alle realtà territoriali, al fine di eludere il rischio di asimmetrie informative sia avendo riguardo alle competenze, sia ai flussi della forza-lavoro in entrata e in uscita <sup>(186)</sup>.

Invero, ritornando entro i confini nazionali, il tema dell'informatizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro non è affatto estraneo al nostro ordinamento <sup>(187)</sup>. La dottrina aveva individuato nella collegialità degli organi amministrativi di avviamento al lavoro, previsti dalla legge n. 56/1987, la forma migliore di valorizzazione di un pubblico servizio <sup>(188)</sup>. Attualmente alcuni studi evidenziano l'importanza di costituire “*blockchain* sociali” in grado di favorire modelli di governance del mercato del lavoro, avendo riguardo in particolar modo alla certificazione delle competenze, che aderiscano al fabbisogno reale del tessuto economico-produttivo <sup>(189)</sup>.

Più recentemente, alcune indicazioni istituzionali promuovono l'interazione tra i diversi *stakeholders* al fine di implementare i sistemi di analisi dei fabbisogni pro-

---

<sup>(184)</sup> La collaborazione delle organizzazioni sindacali alla costruzione dei LMIS è testimoniata da alcuni casi di particolare interesse non solo europei (si veda CEDEFOP, *Labour market information and guidance*, Research Paper, 2016, n. 55, spec. 48 ss.) ma anche internazionali (si veda N. MAN-GOZHO, *op. cit.*).

<sup>(185)</sup> E. CASTEL BRANCO, *The European Training Foundation and big data for labour market intelligence: Shaping, applying and sustaining knowledge*, in ILO, *op. cit.*, p. 10 ss.

<sup>(186)</sup> G. ATTWELL, D. HUGHES, *op. cit.*, p. 88.

<sup>(187)</sup> P. ICHINO, T. TREU, *Un servizio informatizzato promosso dalla Regione Lombardia per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro*, in RIDL, 1988, n. 3. Più di recente, sui ritardi del sistema delle politiche attive in Italia, soprattutto nell'approccio *digital first*, si veda S. SACCHI, G. SCARANO, *Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata*, in *Politiche Sociali*, 2023, n. 2, p. 269 ss.

<sup>(188)</sup> A. D'HARMANT FRANCOIS, *Pubblica funzione e pubblico servizio nella legge 27 febbraio 1987, n. 56: una possibile «chiave di lettura»*, in DL, 1987, n. 3-4, I, p. 370 ss.; più sfumata la posizione di T. TREU, F. LISO, M. NAPOLI, *Legge 28 febbraio 1987, n. 56. Norme sull'organizzazione del lavoro*, in NLCC, 1987. L'ottica partecipativa è particolarmente apprezzata da S. CIUCCIOVINO, *L'intermediazione alla prova dello skill mismatch*, in LD, 2023, n. 2, p. 320. Si veda inoltre la proposta della Cisl depositata in Parlamento il 24 aprile 2023, [La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori](#). Per un commento, T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in DRI, 2023, n. 4.

<sup>(189)</sup> M. FAIOLI, *Matchmaking: la tecnologia avanzata per il mercato del lavoro*, in LD, 2023, n. 2.

fessionali e di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il riferimento è all'adozione del Piano nuove competenze-transizioni (PNC-transizioni) <sup>(190)</sup> (si veda *infra*, capitolo 3), che si concentra soprattutto, ma non solo, sulla necessità di allargare il bacino di informazioni e le modalità di acquisizione dei fabbisogni professionali.

Percorrendo la strada di progressiva “emancipazione” – in senso privatistico – del coinvolgimento del sindacato nel governo del mercato del lavoro, i meccanismi di partecipazione (*lato sensu*), pur se nella forma più blanda dei diritti di informazione e consultazione, possono svolgere una funzione non marginale in vista di un potere collettivo nel mercato del lavoro. D'altronde, in riferimento alla formazione, l'ordinamento prevede la collaborazione delle parti sociali nell'aggiornamento dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, non solo al fine di affinare la classificazione delle professionalità, ma anche di catalogare quelle emergenti <sup>(191)</sup>.

Nella consapevolezza che «sapere è potere» <sup>(192)</sup>, i diritti di informazione e consultazione potrebbero favorire un maggior riequilibrio delle asimmetrie già nel mercato del lavoro, riducendo così – nei limiti delle proprie funzioni – la disparità socio-economica tra chi dispone dei mezzi di produzione e chi ne è privo, nonché il rischio discriminazione.

Tale posizione è corroborata dal fatto che pur considerando la partecipazione (*lato sensu*) come uno strumento che indirizza le parti sociali verso la condivisione dei medesimi obiettivi, resta tuttavia definita l'autonomia delle stesse <sup>(193)</sup>. E dunque pur se le informazioni relative al *mismatch skills* e al “saldo attivo o potenzialmente passivo” dei livelli occupazionali siano tema condiviso dalle parti, ciò non preclude alle organizzazioni sindacali di utilizzarle per la soddisfazione dei propri interessi.

Avvalendosi di sistemi informatici e digitali sempre più performanti, la costruzione di un'infrastruttura tecnologica di governo attivo del mercato del lavoro non è solo quello di incamerare informazioni relative alla situazione del mercato

---

<sup>(190)</sup> Si veda il d.i. 29 marzo 2024, in particolar modo l'Allegato A.

<sup>(191)</sup> Proprio rispetto all'analisi dei fabbisogni formativi e all'aggiornamento delle competenze, in attuazione dell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 13/2013, il d.i. 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, coinvolge operativamente le parti sociali. Si veda l'Allegato A, punto 2.4.2, *Manutenzione ordinaria dei contenuti dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni*.

<sup>(192)</sup> A. ZILLI, *op. cit.*, p. 112.

<sup>(193)</sup> C. CESTER, *La partecipazione dei lavoratori: qualcosa si muove?*, in *ADL*, 2023, n. 3, I, spec. p. 442, che intende la partecipazione come strumento di «equilibrio nei rapporti di lavoro», pur restando integra «la contrapposizione finalistica» tra le parti sociali, «perché l'interesse al profitto non si confonde con l'interesse al lavoro dignitoso»; M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, cit., p. 86.

del lavoro, ma soprattutto di valutare e interpretare i dati (territoriali e/o nazionali) sulle condizioni del mercato del lavoro, sia avendo riguardo alla domanda di lavoro, e dunque alle esigenze occupazionali e professionali necessarie, sia avendo riguardo all'offerta di lavoro, e dunque alle situazioni occupazionali e alle competenze professionali possedute o all'orientamento verso le competenze da acquisire <sup>(194)</sup>. Il sistema, inoltre, riveste particolare interesse poiché l'analisi è funzionale all'orientamento dei lavoratori non solo nei processi di transizione da un lavoro ad un altro, ma anche nelle «prime scelte formative e/o professionali» <sup>(195)</sup>.

In questo senso, i diritti di informazione potrebbero intendersi come “diritti-obiettivi” <sup>(196)</sup>, cioè diritti che mettono in moto un processo di democratizzazione delle infrastrutture normative endoaziendali e che producono anche un impatto positivo su quelle esoaziendali, nel nostro caso favorendo l'istituzione dei LMIS.

L'importanza che rivestono i diritti di informazione e consultazione per i LMIS può essere corroborata da alcune riflessioni. I LMIS ricorrono principalmente a dati di natura amministrativa, statistica e provenienti dal web. Con i primi si intendono gli «insiemi di dati raccolti da istituzioni o agenzie governative a fini fiscali, previdenziali o della pubblica amministrazione». Le informazioni di natura statistica racchiudono invece dati quantitativi e qualitativi come quelli elaborati, nel nostro caso, dall'Istat, mentre i dati ottenuti via internet sono le informazioni provenienti dal web, che possono assumere forme strutturate (ad esempio tabelle raccolte da internet), semi-strutturate (ad esempio XML2, come i tweet) o completamente non strutturate <sup>(197)</sup>.

Coerentemente con le aspirazioni europee e, in attuazione del PNRR, al fine di fornire validi strumenti di supporto al PNC, PNC-transizioni e al Programma GOL (si veda *infra*), anche il legislatore italiano ha messo a disposizione degli

---

<sup>(194)</sup> Si veda anche CEDEFOP, *op. cit.* In tema, si veda anche L. CASANO, [Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro](#), ADAPT University Press, 2020, p. 114. Più di recente, S. CIUCCIOVINO, *L'intermediazione alla prova dello skill mismatch*, cit., p. 315, secondo la quale, «il concetto di mercato del lavoro si evolve allora in una dimensione più dinamica e polverizzata. È sempre di più un mercato di competenze offerte e domandate, che richiede che venga ottimizzato l'incontro (*matching*) non soltanto al momento della transizione in ingresso, [...], ma anche nelle transizioni di *status*».

<sup>(195)</sup> Sul punto, G. ATTWELL, D. HUGHES, *op. cit.*, p. 86, dove gli AA. sostengono che «A useful information system is one that provides the job seeker as well as the policy maker with information to assess the state of the Labor Market from their respective perspectives».

<sup>(196)</sup> In questo senso, si veda anche J.M. BONVIN, *Capacités et démocratie*, in J. DE MUNCK, B. ZIMMERMANN (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Editions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2008, che annovera proprio i diritti di informazione, consultazione e codicisione nelle imprese tra i diritti-obiettivi.

<sup>(197)</sup> M. MEZZANZANICA, F. MERCORIO, *op. cit.*, pp. 9-11.

apparati amministrativi territoriali delle politiche attive il LMIS, allo scopo di analizzare la domanda di lavoro delle imprese, i fabbisogni professionali e valutare il gap di competenze <sup>(198)</sup>. Nel caso specifico, il sistema si avvale delle informazioni derivanti dagli obblighi di comunicazione e cessazione del rapporto di lavoro del Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie (SI-SCO), disciplinato principalmente dai commi 1180-1185 dell'articolo unico, legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) <sup>(199)</sup>, e da quelli provenienti dall'indagine Excelsior <sup>(200)</sup>.

Le previsioni dei fabbisogni occupazionali, fino al 2027, forniti dall'indagine Excelsior sono state realizzate, per quanto riguarda la componente della domanda di lavoro incrementale nei settori privati, attraverso l'implementazione di un modello econometrico e sulla base dei Conti economici nazionali dell'Istat <sup>(201)</sup>. Si tratta di un sistema di analisi essenziale potenzialmente in grado di guardare al futuro occupazionale a medio termine, offrendo le coordinate fondamentali per sviluppare sistemi idonei all'orientamento alla formazione professionale e alla ricollocazione dei lavoratori. Allo stesso tempo, ciò non esime dal rilevare alcuni limiti: il sistema si fonda su dati di natura previsionale, ancorché siano stati previsti due possibili scenari a seconda che alcuni rischi possano modificare sostanzialmente il quadro macroeconomico.

Per comprendere i limiti della struttura gestionale, così come predisposta dall'attore pubblico, è necessario riprendere gli studi <sup>(202)</sup> che addebitano ai dati del LMIS l'obbligo di soddisfare i requisiti del modello delle 5 V, quali Volume, Velocità, Varietà, Veridicità e Valore.

Se appare naturale il soddisfacimento dei requisiti di volume, varietà e veridicità, trattandosi di dati elaborati sulla base di fonti ufficiali, non è così certa la soddisfazione dei requisiti della velocità e del valore. Per quanto riguarda il primo requisito (Velocità), i dati del sistema pubblico sono di natura previsionale – nel

---

<sup>(198)</sup> Si veda ANPAL, *Gol. due nuovi strumenti sperimentali per operatrici e operatori dei servizi per l'impiego*, in [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it), 6 febbraio 2023. Invero, uno strumento di tale natura era già stato invocato dalla dottrina, soprattutto rispetto alle situazioni di crisi aziendale. Sul punto, M. TIRABOSCHI, *Gestire le crisi aziendali con lo sguardo rivolto al futuro*, in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 22, che plaude alla proposta avanzata da M. LEONARDI, T. NANNICINI, *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 maggio 2017, p. 18.

<sup>(199)</sup> Si veda MINISTERO DEL LAVORO, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, spec. p. 87 ss.

<sup>(200)</sup> Si veda la nota operativa Anpal 19 gennaio 2023, n. 5, *Strumenti di analisi della domanda di lavoro e delle competenze dei lavoratori in attuazione del Programma GOL*.

<sup>(201)</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda la nota metodologica Unioncamere-Anpal, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027)*, 2022, p. 64 ss.

<sup>(202)</sup> G. ATTWELL, D. HUGHES, *op. cit.* Secondo altri AA., la valutazione dei dati dovrebbe soddisfare solo 4 dei suddetti prerequisiti, escludendo la veridicità. Sul punto, E. CASTEL BRANCO, *op. cit.*

caso dell'indagine Excelsior – o elaborati sulla base di rapporti di lavoro già costituiti o cessati – nel caso del SISCO – il che implica la necessità di tempi tecnici per la loro elaborazione. Conseguentemente potrebbe essere compromesso il requisito del Valore, atteso che, da un lato, i dati sono in grado di identificare le esigenze formative e di competenze necessarie al mercato, dall'altro, tuttavia non sono adeguati a rispondere efficacemente e tempestivamente all'obiettivo fondamentale che si pone il sistema pubblico delle politiche attive, quale la rapida ricollocazione dei lavoratori, caratteristica immanente dei LMIS <sup>(203)</sup>.

In sostanza, in un mercato del lavoro soggetto a costanti trasformazioni quantitative e qualitative, il rischio è che il sistema pubblico non risponda adeguatamente e soprattutto tempestivamente alle esigenze professionali delle imprese <sup>(204)</sup>, né contestualmente a quelle dei soggetti privi di occupazione, poiché non considera, ad esempio, la situazione di lavoratori solo potenzialmente disoccupati (beneficiari di CIGS o prossimi al licenziamento). È pur vero che la normativa vigente in tema di diritti di informazione e consultazione richiede anche il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche <sup>(205)</sup>, ma tendenzialmente tali informazioni non sempre coinvolgono nell'immediato le strutture pubbliche di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori, che pur scontano limiti connessi ai tempi burocratici e amministrativi nell'espletamento delle pratiche di formazione e ricollocazione.

Se, infatti, «un LMIS è principalmente un sistema, cioè un gruppo o una combinazione di elementi dinamicamente interrelati, interdipendenti ed elementi interagenti che formano una struttura con uno scopo comune» <sup>(206)</sup>, è essenziale ampliare il raggio d'azione della struttura gestionale, individuando i soggetti a rischio di disoccupazione prima della cessazione del rapporto di lavoro o intervenendo rapidamente per i soggetti già disoccupati, al fine di rimuovere le situazioni di bisogno (e di potenziale bisogno).

In questo senso il supporto delle organizzazioni sindacali sembra cruciale.

---

<sup>(203)</sup> Sottolinea tale obiettivo I. MARTÍN, *op. cit.*

<sup>(204)</sup> S. CIUCCIOVINO, *L'intermediazione alla prova dello skill mismatch*, cit., p. 319.

<sup>(205)</sup> Si veda, ad esempio, il comma 224 dell'art. 1, l. n. 234/2021, che prevede di comunicare l'intenzione di chiudere l'attività e procedere con i licenziamenti sia alle organizzazioni sindacali, sia alle Regioni interessate, al Ministero del lavoro, al Ministero dello sviluppo economico e alla (soppressa) Anpal. Diversamente, il comma 2 dell'art. 24, d.lgs. n. 148/2015, richiede che sia trasmessa, entro tre giorni dalla comunicazione, la domanda di esame congiunto all'ufficio competente della Regione di riferimento o al Ministero del lavoro, qualora l'intervento riguardi unità produttive ubicate in più Regioni. Ancora, l'art. 4, comma 4, della l. n. 223/1991 prevede l'obbligo di inviare copia della comunicazione di avvio della procedura di licenziamento collettivo all'Ufficio provinciale del lavoro, mentre il comma 9 prescrive la consegna dell'elenco dei lavoratori licenziati al medesimo ufficio e alla sede regionale.

<sup>(206)</sup> I. MARTÍN, *op. cit.*, p. 17.



In primo luogo, alcuni studi della dottrina organizzativista <sup>(207)</sup> evidenziano il forte ascendente che le organizzazioni sindacali esercitano sui lavoratori qualora le prime ricorrano a procedure di tipo partecipativo: la maggior propensione dei lavoratori ad intraprendere percorsi di formazione al fine di adeguare le proprie competenze alle rinnovate esigenze aziendali avviene qualora tali percorsi siano resi trasparenti mediante procedure partecipate e in accordo con le organizzazioni sindacali, in modo da veicolare il consenso e rassicurare i lavoratori.

Rispetto ai nostri fini, soprattutto, è importante rilevare che i diritti di informazione e consultazione sono esercitati non solo dalle rappresentanze aziendali, ma anche da quelle territoriali, che favoriscono la ricomposizione e rielaborazione delle informazioni di un mercato del lavoro decostruito, ancorché suscettibili di costanti variazioni. Ciò implica una rinnovata concezione delle relazioni industriali che dovrebbe spaziare dall'impresa al territorio, di cui le rappresentanze aziendali e i sindacati territoriali sono espressione, con l'obiettivo di intercettare il rischio del non lavoro nel pieno della sua manifestazione <sup>(208)</sup>. Il territorio perderebbe così la sua sfumatura mercantile <sup>(209)</sup>, divenendo lo spazio sociale (e giuridico) nel quale l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione può rivestire una funzionale essenziale.

Inoltre, i diritti procedurali di informazione e – anche – consultazione irrobustirebbero il sistema gestionale di governo del mercato del lavoro, favorendo così una riduzione delle asimmetrie informative, ma soprattutto “anticiperebbero” le dinamiche del mercato del lavoro, potendo così incidere a monte della logica negoziale, con l'obiettivo di ricomporre la frattura tra mercato e contratto di lavoro, proprio perché l'informazione deve essere garantita, almeno a livello aziendale, nella fase che precede qualsiasi condotta datoriale suscettibile di variazioni del contesto produttivo e non quando il sindacato è «messo davanti al fatto compiuto e privato della facoltà di intervenire sull'iter di formazione della decisione datoriale, nell'ambito del democratico e costruttivo confronto che dovrebbe caratterizzare le posizioni delle parti» <sup>(210)</sup>.

---

<sup>(207)</sup> A. SIGNORETTI, *Formazione, partecipazione diretta e ruolo del sindacato nell'implementazione della produzione snella*, in *Studi Organizzativi*, 2017, n. 1, p. 40 ss. Si veda anche lo studio più recente condotto in UE [Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU](#), 2023, p. 130.

<sup>(208)</sup> M. CARRIERI, *La necessaria immersione nel post-fordismo dei sindacalismi contemporanei*, in *EL*, 2008, n. 3.

<sup>(209)</sup> In una diversa accezione, riferita all'estensione della contrattazione collettiva a livello territoriale, R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci, 2004, *passim*, pp. 141-149.

<sup>(210)</sup> Trib. Firenze 20 settembre 2021, cit.



Verrebbe così soddisfatto il requisito della velocità – e altresì del valore – dei dati utilizzati dal LMIS, garantendo una tempestiva conoscenza delle informazioni necessarie per la riqualificazione e ricollocazione del lavoratore.

Una conferma di tale posizione può ravvisarsi nel protocollo d'intesa per le politiche attive della Regione Lazio del 2021, che estende l'impegno delle parti (datoriali e dei lavoratori) «ad alimentare il quadro informativo circa le specifiche esigenze delle imprese di rafforzamento di competenze dei lavoratori e delle lavoratrici già occupati e/o di occupazione di persone qualificate» ricorrendo «alle attività svolte dalle proprie diramazioni/strutture territoriali».

#### 4.1. *Segue: e i suoi limiti*

Nonostante si aprano interessanti prospettive d'azione per il sindacato, ciò non toglie come anche i diritti di informazione e consultazione scontino dei limiti intrinseci di applicazione che attengono *in primis* alle caratteristiche dimensionali dell'impresa, la cui efficacia – lo si anticipa – risulterebbe smorzata se non integrati con le informazioni di dominio del sistema pubblico.

Invero la delimitazione della disciplina garantistica a favore del lavoratore subordinato a seconda delle caratteristiche dimensionali dell'impresa è un dato storicamente “digerito” dall'ordinamento italiano <sup>(211)</sup>, ma viene esacerbato dall'attuale tessuto produttivo e occupazionale. Secondo l'ultimo censimento delle imprese condotto dall'Istat <sup>(212)</sup>, in Italia ci sono quasi 4,4 milioni di imprese non agricole, con 17,4 milioni di addetti. Oltre il 60% delle attività ha un solo addetto e un ulteriore terzo è costituito da microimprese che variano tra i 2 e i 9 addetti; segmenti che insieme occupano circa 7,5 milioni di lavoratori. Le piccole imprese, tra i 10 e i 49 addetti sono quasi 200 mila, mentre quelle medie e grandi, dunque con più di 50 dipendenti, sono 28 mila. Quest'ultime rappresentano circa lo 0,7% delle imprese nelle quali, tuttavia, si concentra circa un terzo dell'occupazione.

Dai dati appena citati si comprende come gli obblighi procedurali di fonte legale si applichino ad un numero ridotto di attività produttive. Tali limiti sono stati già rilevati dalla dottrina che, con particolare riguardo ai diritti *ex* decreto legislativo n. 25/2007, ha ritenuto opportuno avanzare una proposta volta ad abbassarne

---

<sup>(211)</sup> Si veda, da ultimo, la soglia dimensionale delle imprese obbligate a presentare il rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile di cui all'art. 46 del d.lgs. n. 198/2006, come modificato dall'art. 3 della l. n. 162/2021.

<sup>(212)</sup> ISTAT, *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente*, 2022, p. 12.

la soglia dimensionale di applicazione, passando da 50 ai 15 dipendenti <sup>(213)</sup>. Allo stesso tempo, i limiti suddetti inficiano la capacità sindacale di incidere non solo sul mantenimento dei livelli occupazionali nel caso di licenziamenti collettivi, in specie avendo riguardo alla procedura *ex* articolo 1, comma 224 ss., legge n. 234/2021 <sup>(214)</sup>, ma anche nel caso degli obblighi di informazione e consultazione *ex* articolo 24, decreto legislativo n. 148/2015.

La riforma del 2021 della disciplina degli ammortizzatori sociali, pur ampliando la platea dei beneficiari, eliminando il limite settoriale, non estende il campo oggettivo di applicazione della CIGO e della CIGS. Quest'ultima, infatti, ad eccezione del settore aeroportuale e dei partiti e movimenti politici, *ex* articolo 20, comma 3, si applica alle imprese con più di 15 dipendenti. Tale sistema, oltre ad avere inevitabili ripercussioni nella prospettiva della universalizzazione delle tutele <sup>(215)</sup> e sull'efficacia della tecnica della trasparenza (dello stato di crisi aziendale), si riverbera anche sul relativo sistema di raccordo con le politiche attive del lavoro <sup>(216)</sup> e, per quanto di nostro interesse, anche sui diritti di informazione e consultazione, limitati alle sole imprese che beneficiano della CIG, depotenziando il dispiegarsi dell'attività sindacale nel mercato.

---

<sup>(213)</sup> G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, in [www.aisri.it](http://www.aisri.it), 2020. Si segnala, altresì, che in Svezia non esiste una soglia dimensionale per l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione. Cfr. M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., p. 240.

<sup>(214)</sup> Secondo G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 395, infatti, sarebbe stato sufficiente che l'obbligo procedurale si applicasse qualora l'imprenditore abbia l'intenzione di licenziare almeno 50 dipendenti, eliminando così il requisito dimensionale delle imprese (con più di 250 dipendenti).

<sup>(215)</sup> Per un'analisi complessiva e dettagliata della riforma operata dalla l. n. 234/2021, C. CARCHIO, *op. cit.*, spec. cap. 2. Si veda anche S. RENGÀ, *Ammortizzatori sociali: riforma versus Riordino*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *op. cit.*, p. 53 ss., laddove l'A. evidenzia che il processo di universalizzazione non avviene estendendo l'ambito di applicazione oggettivo della CIG e della CIGS, ma solo dilatando «illimitatamente il campo applicativo dei *fondi bilaterali* e conseguentemente anche del *FIS*».

<sup>(216)</sup> Riguardo alle riforme del 2015, si vedano, rispetto all'indennità di disoccupazione e in coerenza del rapporto, rispettivamente, A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 185 ss.; A. OLIVIERI, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 333 ss. Più di recente, si veda anche M. CINELLI, *Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 249, che sottolinea l'auspicio per cui «si instauri e si consolidi una seria ed efficace connessione operativa tra le strutture pubbliche» che «agevoli l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e, nel contempo, operi in funzione del contenimento della spesa per le prestazioni di disoccupazione».

Infatti, se agli enti bilaterali, di cui agli articoli 26 e 27 del decreto legislativo n. 148/2015, potrebbe dirsi già connaturato il meccanismo partecipativo <sup>(217)</sup> (si veda, più diffusamente, *infra*), diversamente accade per il Fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29.

In questo caso, se si eccettuano gli obblighi di consultazione prodromici alla stipula del contratto di solidarietà di cui all'articolo 31, le organizzazioni sindacali non dispongono di veri e propri diritti di informazione e consultazione qualora l'accesso al FIS sia richiesto per le causali c.d. straordinarie <sup>(218)</sup>. Secondo il decreto ministeriale che disciplina nel dettaglio il ricorso all'ammortizzatore sociale <sup>(219)</sup>, il datore di lavoro ai fini del provvedimento autorizzatorio di concessione è obbligato a presentare un piano di gestione volto a fronteggiare la situazione di riorganizzazione dell'attività di impresa o la crisi aziendale finalizzato al recupero occupazionale, correlato in entrambi i casi da un piano di gestione degli esuberanti, ma ciò non implica l'estensione degli obblighi procedurali di cui all'articolo 24 anche al suddetto ammortizzatore sociale. Al contrario, il datore di lavoro deve rendere gli elementi necessari alla corresponsione dell'ammortizzatore sociale in modalità semplificata in una relazione unica, anche sulla base di modelli standardizzati messi a disposizione dall'Inps.

Nonostante, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, la gestione dei FIS sia affidata ad un Comitato amministratore composto da esperti su designazione dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, ciò non comporta la sovrapposizione degli interessi dell'organizzazione sindacale designante con l'esperto prescelto, il quale svolge funzioni prettamente pubblicistiche (articolo 36, comma 1) e che ad ogni modo non procedimentalizzano la libertà imprenditoriale di usufruire dell'ammortizzatore.

In sostanza, fermo restando la prevalenza dei diritti di informazione e consultazione garantiti dalla contrattazione collettiva (si vedano gli articoli 4, commi 1 e 2, e 8, comma 3, del decreto legislativo n. 25/2007) e nonostante sul piano del

---

<sup>(217)</sup> M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, cit., p. 433. Come noto, i suddetti fondi di solidarietà bilaterale sono stati introdotti dall'art. 3 della l. n. 92/2012. Sul punto, *ex multis*, A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, n. 3, che ne ha rilevato profili di incostituzionalità in relazione agli artt. 38 e 39 Cost.

<sup>(218)</sup> Si ricorda, infatti, che l'art. 1, comma 207, lett. c, come novellato dall'art. 23, comma 1, lett. i, del d.l. n. 4/2022, introduce all'art. 29 del d.lgs. n. 148/2015 il comma 3-bis, il quale prevede che l'assegno di integrazione salariale possa essere riconosciuto dal Fondo di integrazione salariale in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa vigente in materia di integrazioni salariali, quindi anche per le causali straordinarie oltre che per quelle ordinarie.

<sup>(219)</sup> Si veda il d.m. 25 febbraio 2022, n. 33.

diritto positivo siano ravvisabili elementi volti ad incoraggiarne un impiego innovativo da parte delle organizzazioni sindacali, l'impianto normativo, soprattutto in considerazione del tessuto produttivo italiano, non sembra del tutto adeguato a rispondere alla soddisfazione di un interesse collettivo all'occupazione e, dunque, a protezione del lavoratore nel mercato.

È pur vero che, in altre circostanze, il legislatore ha previsto il coinvolgimento della rappresentanza sindacale per quei lavoratori prossimi allo stato di disoccupazione nel caso di licenziamento c.d. economico <sup>(220)</sup>, ciò non toglie che la normativa resta ad oggi "fiacca", sia avendo riguardo ai limiti dimensionali appena citati, sia alla ripetuta violazione degli stessi obblighi procedurali, come emerge dalla giurisprudenza messa in rassegna.

Nella consapevolezza che raramente le verifiche empiriche siano dimostrabili solo con il ricorso a "teoremi geometrici", ne discende che i diritti di informazione e consultazione possono soddisfare un interesse collettivo alla protezione del lavoratore nel mercato del lavoro solo a patto che siano di supporto al sistema pubblico di *Labour Market Intelligence*.

---

<sup>(220)</sup> Ci si riferisce all'art. 7 della l. n. 604/1966, come sostituito dall'art. 1, comma 40, della l. n. 92/2012, che prevede, per le imprese con più di 15 dipendenti, una particolare procedura conciliativa volta al coinvolgimento della rappresentanza sindacale (comma 5). Inoltre, ai sensi del comma 7, se la conciliazione produce esito positivo e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, può essere previsto, al fine di favorirne la ricollocazione professionale, l'affidamento del lavoratore ad un'agenzia per il lavoro di cui all'art. 4, comma 1, lett. a, c ed e, del d.lgs. n. 276/2003. Sul punto, si veda anche L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, cit.

## Capitolo 3, Parte 2.

# Il riconoscimento giuridico-formale delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro

### 1. Gli interventi in materia di formazione, occupabilità e occupazione nella contrattazione collettiva

Si passa ora, a conclusione dell'indagine, ad esaminare gli strumenti predisposti dall'autonomia collettiva al fine di promuovere la tutela dei soggetti inoccupati, disoccupati o potenzialmente disoccupati, nella prospettiva di saggiarne l'idoneità al fine.

Anche in questo caso, è la «realtà giuridica effettuale» cristallizzata nel contratto collettivo, in quanto «fonte di produzione» delle norme regolatrici non soltanto dei rapporti di lavoro, ma anche del conflitto tra i gruppi professionali e produttivi nel mercato del lavoro e nelle relazioni industriali <sup>(1)</sup>, che consente di verificare l'impegno delle parti di approntare modelli di tutela dei soggetti disoccupati e inoccupati o di un particolare gruppo professionale. D'altronde è stato già evidenziata la *vis* espansiva del contratto collettivo, caratterizzato dall'affiancamento alle sue tradizionali funzioni anche di altre che spingono verso «finalità di pubblico interesse eccedenti rispetto a quelle proprie delle parti rappresentate» <sup>(2)</sup>; finalità di cui la contrattazione delle clausole di imponibile di manodopera è stata manifestazione plastica.

L'analisi segue così la tradizionale suddivisione dello strumento pattizio in parte obbligatoria e normativa <sup>(3)</sup>.

Per quanto riguarda la prima, occorre necessariamente partire dalla contrattazione di primo livello in quanto veicolo principale di regolazione dei rapporti tra le rappresentanze di interessi, secondo quanto ribadito dal Patto per la fabbrica

---

<sup>(1)</sup> E. GHERA, *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in RIDL, 2012, n. 2, I, p. 205.

<sup>(2)</sup> B. CARUSO, A. LO FARO, *Contratto collettivo di lavoro (Voce per un Dizionario)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2010, n. 97, p. 198.

<sup>(3)</sup> Su questa ripartizione e su alcuni dei CCNL individuati, si veda già G. IMPELLIZZIERI, *Politiche attive del lavoro e contrattazione collettiva: una prima ricognizione*, in DRI, 2022, n. 1, p. 188 ss.

del 2018. Sotto questo profilo, si possono individuare numerose clausole che interessano la fluidificazione del mercato del lavoro.

Quasi tutti i contratti collettivi di primo livello dichiarano, con affermazioni di principio o norme di carattere programmatico, l'importanza della formazione come strumento di promozione dell'occupabilità dei lavoratori e di tutela dell'occupazione, prevedendo la costituzione di Commissioni bilaterali e osservatori tesi alla conoscenza dell'andamento economico e, soprattutto, occupazionale del settore <sup>(4)</sup>. In alcuni casi, tuttavia, i contratti collettivi diventano più specifici, introducendo istituti volti al "governo del mercato del lavoro" di un determinato settore produttivo.

Il CCNL Aziende del terziario, distribuzione e servizi affida alla contrattazione territoriale la competenza a raggiungere accordi in materie di politica attiva per i lavoratori delle aree che presentano rilevanti squilibri occupazionali (articolo 9). Ancora, la nota a verbale prevista dall'articolo 1 del CCNL per i dipendenti delle imprese artigiane metalmeccaniche e della installazione di impianti, prevede l'obbligo di un confronto semestrale, a livello nazionale, regionale e territoriale volto a verificare «le concrete possibilità di allargamento della base occupazionale e porre in essere eventuali iniziative di assunzione e riqualificazione dei lavoratori», avvalendosi degli istituti introdotti dal legislatore in materia di occupazione giovanile, formazione professionale e della mobilità (ora abrogata) <sup>(5)</sup>.

Sono più interessanti le previsioni che intendono incidere sulle situazioni attive e passive dei singoli prestatori di lavoro mediante l'esercizio di funzioni da parte delle rappresentanze sindacali, poiché presuppongono *in re ipsa* l'assorbimento dell'interesse individuale (all'acquisizione di un posto di lavoro) in quello collettivo (alla tutela della occupabilità, professionalità e alla protezione dal lavoro sommerso).

Si veda il diritto soggettivo all'apprendimento permanente del CCNL Metalmeccanici e installazione di impianti (articolo 7, sezione IV, titolo VI), con cui le parti sociali «concordano che la formazione debba rispondere alle esigenze di aziende

---

<sup>(4)</sup> Particolare rilievo assume la Commissione nazionale sulle politiche attive (art. 5) del CCNL Metalmeccanica che, al fine di «promuovere l'occupabilità e favorire la riqualificazione ed il reinserimento lavorativo», si ripropone di individuare momenti di collaborazione con gli osservatori territoriali e con l'Anpal (oggi soppressa), nonché con la Commissione nazionale per la formazione professionale e l'apprendistato, diretti a promuovere «iniziative formative [...] con particolare riguardo a progetti finalizzati all'inserimento, all'aggiornamento e alla riqualificazione dei lavoratori» (art. 6, lett. *d*).

<sup>(5)</sup> Invero, sembra opportuno rilevare che, come la stessa nota evidenzia, gli incontri non comportano «alcuna procedura a livello delle singole imprese e che le stesse non saranno oggetto di esame individuale». Sembra così profilarsi la volontà, di parte datoriale, di soddisfare un mero interesse alla "conoscibilità" – e non al governo – del mercato del lavoro della controparte, senza incidere sulla libertà del singolo datore di lavoro.

e lavoratori, rappresentando così un investimento e un valore condiviso per tutti i soggetti coinvolti». La clausola in parola va interpretata alla luce di un circolo virtuoso che origina dal CCNL: in primo luogo, il diritto soggettivo alla formazione favorisce l'acquisizione delle competenze necessarie a rafforzare e certificare la professionalità dei lavoratori non solo nel contesto produttivo, ma anche nel mercato del lavoro <sup>(6)</sup>. In questo senso, infatti, sembra interessante, e denso di implicazioni potenzialmente impattanti, il meccanismo istituito, mediante la costituzione di una Commissione paritetica, di *MetApprendo*, che intende garantire la certificazione e la validazione delle competenze ottenute dal lavoratore e metterle a disposizione di tutti gli agenti economici che operano nel settore al fine di promuovere l'esportabilità della formazione, e dunque della professionalità acquisita, anche nei percorsi di transizione da un posto di lavoro all'altro <sup>(7)</sup>. Passando ad un altro settore, l'articolo 91 del CCNL Edili industria è dedicato alla formazione professionale, che annovera l'impiegabilità, da intendersi anche come «formazione per l'inserimento dei disoccupati adulti», tra i tre assi di intervento su cui deve fondarsi l'attività formativa degli enti bilaterali e degli enti territoriali.

La disposizione introduce un sistema di certificazione delle competenze conseguite dal soggetto inoccupato nella fase di accesso al lavoro o di ricollocazione attraverso il Libretto personale di formazione edile, che confluisce nella Banca Dati della Formazione Costruzioni (BDFC) e la cui gestione è affidata all'ente bilaterale di settore (Formedil), al fine di predisporre un repertorio nazionale delle competenze omogeneo cui le singole scuole edili territoriali devono far riferimento <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Si veda l'art. 1, sez. IV, titolo II, del CCNL che, come anticipato *supra*, cap. 2, § 5.3, nella riforma degli inquadramenti contrattuali indica la necessità di tenere conto del Quadro europeo delle qualificazioni e degli altri sistemi di certificazione generali e di comparto/filiera dei sistemi aziendali. Sul punto, S. CIUCCIOVINO, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 9, p. 143.

<sup>(7)</sup> Sul progetto *MetApprendo*, che designa una duplice infrastruttura giuridica – la Commissione paritetica istitutiva – e tecnologica – la piattaforma di validazione delle competenze – si veda il contributo dei suoi ideatori, S. CIUCCIOVINO, A. TOSCANO, M. FAIOLI, *MetApprendo. Il primo caso di social blockchain su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 4.

<sup>(8)</sup> P. BOZZAO, *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, in P. SANDULLI ET AL. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52, p. 91. L'acquisizione, da parte del soggetto privo di occupazione, di specifiche competenze è funzionale a conseguire una professionalità la cui preservazione si manifesta nell'iter predisposto dal negozio collettivo, che si conclude con l'avviamento al lavoro, monitorato da parte delle sedi locali dell'ente bilaterale. La professionalità conseguita risponde ai fabbisogni individuati nell'ambito della Borsa lavoro edile nazionale (BLEN), istituita dal CCNL Edilizia del 2008, finalizzata all'incontro tra domanda e

Allo stesso tempo, e forse con maggior vigore, anche altri negozi di primo livello annoverano misure volte ad agevolare la fluidificazione del mercato, concentrandosi soprattutto sulla ricollocazione dei lavoratori (*outplacement*). Come si è già visto, l'istituto della "ricollocazione" ha storicamente suscitato l'interesse sindacale al fine di intervenire a protezione dei lavoratori a rischio di disoccupazione, soprattutto in forza degli spazi di intervento riconosciuti dall'istituto della mobilità <sup>(9)</sup>, dunque, con particolare riguardo all'*outplacement* di tipo collettivo <sup>(10)</sup>; intervento formalmente riconosciuto anche con l'articolo 2, lettera *d*, del decreto legislativo n. 276/2003, che vede negli accordi sindacali una possibile modalità di attivazione della "ricollocazione professionale", trovando peculiare espressione anche in alcuni CCNL.

Il CCNL per le agenzie di somministrazione prevede all'articolo 25 l'attivazione di una particolare procedura da parte dell'Agenzia, avviata mediante comunicazione all'ente bilaterale di settore, con le organizzazioni sindacali, per mancanza di occasioni di lavoro <sup>(11)</sup>.

È differente la clausola negoziale (articolo 7) prevista dal CCNL Chimico-farmaceutico, che intende agevolare «la ricollocazione dei lavoratori sia internamente sia esternamente all'impresa» mediante la predisposizione «di adeguati

---

offerta di lavoro nel settore delle costruzioni. Come stabilito dall'art. 114 del CCNL, l'attività svolta di concerto dal Formedil e dalle scuole edili intende offrire agli inoccupati e ai disoccupati una serie di servizi funzionali ad agevolare l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, al fine di «contrastare il lavoro nero, il lavoro sommerso, il caporalato e l'intermediazione passiva della manodopera gestita dalla criminalità organizzata». Sui risultati (positivi) dell'ultimo anno del BLEN, si veda FORMEDIL, *Rapporto di attività 2023*, 2023, p. 133 ss.

<sup>(9)</sup> P.A. VARESI, *Istituzioni pubbliche, parti sociali, mobilità del lavoro: gli accordi ed i protocolli in tema di ricollocazione dei lavoratori eccedenti*, in RGL, 1993, n. 1, I. Si vedano, ad esempio, gli artt. 6, commi 5-ter e 5-quater, e 9, comma 6, del d.l. n. 148/1993, convertito dalla l. n. 236/1993. Sul punto, G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in RDS, 2015, n. 3, p. 549.

<sup>(10)</sup> Sulla distinzione tra *outplacement* individuale e collettivo, si veda in particolar modo, D. MANASSERO, *Strumenti di mobilità "guidata" dei lavoratori: il contratto di outplacement*, in DRI, 1992, n. 1. A differenza di quello individuale, l'*outplacement* collettivo – suggellato con un negozio di secondo livello – si caratterizza per il coinvolgimento concreto delle organizzazioni sindacali non solo durante la fase procedurale, ma anche nel monitoraggio della effettiva ricollocazione dei lavoratori, mentre l'agenzia di ricollocazione svolge la funzione di "garante" del progetto.

<sup>(11)</sup> Limitando l'analisi ai profili relativi alle misure di politica attiva, la procedura obbliga l'Agenzia a proporre un accordo contenente «l'ambito territoriale entro cui è tenuta a valutare le possibili occasioni di ricollocazione del lavoratore, il patrimonio professionale del lavoratore cui fare riferimento per valutarne le occasioni di ricollocazione; le attività del percorso di riqualificazione professionale che si impegna a porre in essere, entro il termine della procedura, al fine di favorire l'*outplacement*» (comma 4, punto 9). Anche in questo caso, tuttavia, l'istituto assume i tratti di un mero limite procedurale che può comportare, a seguito della riqualificazione del lavoratore ma pur in assenza di nuove occasioni di lavoro, la risoluzione del rapporto di lavoro per giustificato motivo oggettivo.



percorsi formativi». La clausola obbligatoria, che invero ricorre ad una formulazione infelice («Modalità della ricollocazione dei lavoratori *inidonei*»), è sfociata nel noto accordo-quadro nazionale siglato tra Farmindustria e le Organizzazioni sindacali nazionali il 20 novembre 2008, successivamente prorogato, e nel progetto *Welfarma*, che dota il settore di uno strumento operativo di carattere volontario, aggiuntivo e non alternativo rispetto agli strumenti contrattuali e di legge già disponibili, utile a supportare ulteriormente la ricollocazione dei lavoratori coinvolti da processi di crisi aziendale <sup>(12)</sup>.

Passando ora all'analisi della contrattazione di secondo livello, in essa si manifestano appieno le esigenze di governo del mercato del lavoro, nonché il raggiungimento (eventuale) dell'equilibrio di forze tra le parti sociali. Gli accordi vengono conclusi tra l'azienda, le rappresentanze sindacali aziendali, nonché le sigle territoriali delle organizzazioni sindacali alle quali esse aderiscono, supportate – spesso – anche dall'attore pubblico, che contribuisce alla ricollocazione sia attraverso il finanziamento di specifiche misure di politica attiva, sia con risorse economiche funzionali ad incentivare le nuove assunzioni.

Oltre agli accordi siglati nell'ambito del progetto *Welfarma* <sup>(13)</sup>, merita una descrizione più analitica, tra quelli di più recente attuazione <sup>(14)</sup>, l'accordo sottoscritto il 22 dicembre 2020 tra la Laika Caravans e la RSU.

La particolarità che connota tale negozio risiede nel coinvolgimento di diversi soggetti e nel ricorso a plurimi istituti contrattuali che favoriscono il processo di ricollocazione del personale. L'accordo prevede che la società Laika – a seguito di un investimento che incrementi la sua capacità produttiva – attinga dalla manodopera eccedentaria, e beneficiaria di ammortizzatori sociali, di una società in crisi del territorio (la Bekaert), prevedendo l'assunzione per 60 unità (su 170),

---

<sup>(12)</sup> Il progetto *Welfarma* individua nell'accordo sindacale il primo step per l'attivazione del piano di ricollocazione, a seguito del quale i lavoratori potenzialmente interessati decidono discrezionalmente di aderirvi, partecipando ad un processo di riqualificazione professionale e di ricollocazione nel segno di una collaborazione tra soggetti privati e operatori pubblici.

<sup>(13)</sup> Per alcune esperienze applicative del progetto, anche ricorrendo all'istituto del distacco, si veda G. CANAVESI, *op. cit.*, e gli accordi in esso citati.

<sup>(14)</sup> Si vedano, tra gli altri, quelli individuati da G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, nonché l'accordo raggiunto, a seguito della procedura di licenziamento collettivo, da Filt-Cgil, Fit-Cisl e le rispettive rappresentanze territoriali del 9 giugno 2022 relativo alla ricollocazione degli 84 dipendenti, addetti alla movimentazione delle merci del magazzino della Gestione Logistica Depositi (GDL) nell'area del casertano. Nell'accordo sono stati individuati 40 posti di lavoro presso il deposito di Anagni (Frosinone) di Logista., gestito dalla società Elpe Global Logistic Services, alle medesime condizioni contrattuali e salariali del CCNL Logistica, trasporto merci e spedizione. Inoltre, sono state successivamente individuati ulteriori 96 posti di lavoro nell'area compresa tra le Province di Caserta e Napoli presso aziende strutturate che ricercano figure professionali con qualifiche possedute dai lavoratori interessati, le cui assunzioni sono state gestite dall'agenzia di somministrazione Talenti.

stabilizzate a seguito di un “periodo di prova” con contratto a tempo determinato.

Di contro, l'organizzazione sindacale, oltre ad aver svolto il naturale ruolo di agente contrattuale, si occupa di «raccolgere eventuali candidati e relativi CV da fornire a Laika», la quale, «a sua insindacabile discrezione, tenendo conto delle esigenze tecniche, produttive e organizzative aziendali, nel rispetto dei criteri di correttezza e buona fede e dell'ordine cronologico di maturazione dei requisiti per l'assunzione» procede a selezionare i lavoratori. L'attività sindacale si conclude solo a seguito della comunicazione alla RSU di Laika dell'elenco dei lavoratori assunti «con relativa mansione e con la tipologia contrattuale applicata».

Della questione attinente alla discrezionalità di scelta dei soggetti da assumere (purché coerente con i criteri citati), da parte del datore di lavoro, si discuterà successivamente (*infra*, § 2): qui preme solo rilevare che l'intervento della rappresentanza dei lavoratori non si limita a stipulare l'accordo, ma svolge un ruolo attivo nel processo di ricollocazione sino alla sua conclusione, a garanzia della conformità della professionalità richiesta dall'impresa, acquisita dal lavoratore nel corso del processo di riqualificazione mirata, e in generale, del soddisfacimento dell'interesse collettivo all'occupazione. Interesse che, come anzidetto, è sovrapponibile all'interesse pubblico all'occupazione e che legittima, così, l'intervento sia del Ministero del lavoro, sia della Regione Toscana, con incentivi per l'assunzione e l'utilizzo dei voucher per la riqualificazione professionale e la formazione continua.

Per un'indagine esaustiva, sia in termini quantitativi, sia qualitativi, relativa al ricorso all'*outplacement* occorrerebbe disporre di dati ad ampio spettro sugli accordi di secondo livello che promuovano sistemi di promozione dell'occupabilità e della ricollocazione. Qui è opportuno, anticipando alcune considerazioni che verranno svolte nel prosieguo, segnalare alcuni snodi teorici e pratici di particolare rilievo.

L'*outplacement* ha il pregio di gestire il personale in esubero in prospettiva non espulsiva ma riallocativa. Nonostante ciò, la dottrina <sup>(15)</sup> ha segnalato non solo che il meccanismo resta subordinato alle compatibilità economiche del servizio reso e alla presenza di relazioni industriali non antagonistiche, ma soprattutto che nasconde insidie. Esse deriverebbero dalla possibilità che l'adesione del lavoratore all'istituto della ricollocazione non si concluda con esito positivo – salvo i casi di coinvolgimento diretto delle imprese “assumende” – lasciando insoddisfatto così non solo l'interesse all'occupazione del singolo soggetto, ma anche quello collettivo dei sindacati firmatari, con il rischio di un'ulteriore riduzione del consenso.

---

(15) G. CANAVESI, *op. cit.*

Il rischio paventato, tuttavia, non tradisce la funzione dell'istituto contrattuale, in quanto esso è l'esito di una ricostruzione tipologica della realtà che risponde a bisogni peculiari del settore e dei soggetti da esso tutelati <sup>(16)</sup>, nonché l'esito dialettico dei rapporti tra i soggetti agenti nell'ordinamento sindacale e che raggiungono nel negozio un «assetto pratico di interessi» <sup>(17)</sup>. Per l'ordinamento intersindacale è espressione dell'esercizio del potere normativo originario che dall'ordinamento privatistico stesso deriva, posto in essere dai soggetti secondo procedure autonomamente determinate: il che, come noto, ne perimetra l'efficacia <sup>(18)</sup>.

Ma come si è detto, il meccanismo di *outplacement* risponde anche ad un interesse del soggetto pubblico che, intervenendo nell'accordo, tenta di soddisfare il diritto al lavoro.

Senonché è proprio il limitato raggio d'azione del meccanismo previsto dall'ordinamento intersindacale a comportare, in alcuni casi, incursioni nella sfera privatistica da parte dell'attore pubblico, in altri l'assorbimento dell'istituto, suffragandone le potenzialità oltre il settore d'applicazione, proprio perché «i diversi ordinamenti [intersindacale e statutale] insistono, totalmente o parzialmente, sulla medesima società, sugli stessi rapporti sociali e nel medesimo tempo e, quindi, devono per forza entrare in relazione tra di loro» <sup>(19)</sup>. E l'intervento sindacale nel mercato del lavoro potrebbe garantire quella coloritura *no-market oriented* a cui l'attore pubblico ambisce <sup>(20)</sup>, atteso che, come è stato appurato, è la stessa organizzazione dei lavoratori a richiedere, limitandoci a questo specifico profilo, una legislazione “di sostegno” (si veda la proposta per le politiche del lavoro del 2016, di cui *supra*, capitolo 2, § 6).

Da un lato, l'ordinamento statutale riconosce l'ordinamento intersindacale solo in quanto espressione di autonomia privata, dall'altro però interviene non solo a supportarne l'autorità regolativa, ma anche a valorizzarne istituti in grado di rispondere ad interessi pubblici.

---

<sup>(16)</sup> Ricorrendo alle parole di Francesco Santoro-Passarelli, in quanto «composizione di interessi collettivi, ma pur sempre particolari, il contratto collettivo è necessariamente espressione della autonomia privata dei gruppi professionali». Così F. SANTORO-PASSARELLI, *L'autonomia dei privati nel diritto dell'economia*, in *DE*, 1956, p. 1213 ss. e p. 1325 ss., ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I, p. 227 ss., qui pp. 234-235.

<sup>(17)</sup> M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *DLRI*, 2011, n. 132, p. 529.

<sup>(18)</sup> *Ex multis*, E. GHERA, *op. cit.*; M.G. GAROFALO, *op. cit.*; E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021, p. 155 ss.

<sup>(19)</sup> M.G. GAROFALO, *op. cit.*, p. 519.

<sup>(20)</sup> Sull'esigenza di un mercato improntato a socialità, B. CARUSO, M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *DRI*, 2016, n. 1.

Il reciproco riconoscimento non si riflette, così, solo nel rapporto di lavoro, ma anche nel governo del mercato del lavoro.

## 2. Gli enti bilaterali

Rispetto ai profili qui analizzati, una funzione importante rivestono gli enti bilaterali. Pur conservando la propria natura privatistica <sup>(21)</sup>, in quanto organismi generati dalla contrattazione collettiva <sup>(22)</sup>, sono stati investiti dal legislatore di un “ruolo istituzionale” <sup>(23)</sup>.

Tale ruolo viene individuato già dall'articolo 118 della legge n. 388/2000, che istituisce i Fondi interprofessionali ad adesione “alternativa” <sup>(24)</sup> ai quali è devoluto lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, oltre che dei soggetti occupati <sup>(25)</sup>. A tali enti “teleologici o di scopo” <sup>(26)</sup>, se ne affiancheranno altri di natura prettamente welfaristica, come i fondi pensione o di sostegno al reddito.

Ma è soprattutto con l'articolo 2, lettera *b*, del decreto legislativo n. 276/2003 che viene istituzionalizzata la funzione degli enti bilaterali, in questo caso “ateleologici” o “privi di scopo”, che diventano, agli occhi del legislatore, le sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso la promozione

---

<sup>(21)</sup> M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 337, li definisce «espressione genuina di autonomia collettiva»; V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *LG*, 2007, n. 1.

<sup>(22)</sup> C. cost. 14 maggio 2010, n. 176.

<sup>(23)</sup> D. GAROFALO, *Il ruolo istituzionale degli enti bilaterali*, in *DML*, 2023, n. 1, I, nel senso che gli enti bilaterali «sono chiamati a svolgere funzioni o dispensare servizi e prestazioni in concorso con attori pubblici, pur mantenendo la propria matrice privatistica»; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, n. 2.

<sup>(24)</sup> L'adesione resta volontaria quale alternativa al versamento – questo obbligatorio – del contributo dello 0,30% al Fondo di rotazione per la formazione continua, *ex art.* 25, l. n. 845/1978, e successive modifiche.

<sup>(25)</sup> Come modificato dall'art. 11-*bis*, comma 1, lett. *a* e *b*, del d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019, e successivamente dall'art. 1, commi 240-241, della l. n. 234/2021. A tal fine, sembra opportuno rilevare che la l. n. 197/2022 aveva disposto (con l'art. 1, comma 318) l'abrogazione del presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2024. Successivamente, la l. n. 197/2022, come modificata dal d.l. n. 48/2023, ha disposto (con l'art. 1, comma 318) il venir meno dell'abrogazione del presente articolo. Ritiene siano orientati alla «sola formazione in costanza di rapporto» R. DI MEO, *Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente*, Cacucci, 2023, p. 233.

<sup>(26)</sup> Per una tassonomia degli enti bilaterali, M. FAIOLI, [Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano](#), Working Paper Fondazione G. Brodolini, 2018, n. 13.

di un'occupazione regolare e di qualità, l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda, pur se, in virtù del principio di libertà sindacale, resta in capo all'autonomia collettiva la discrezionalità di assolvere o meno a tali compiti.

Oltre alle funzioni mutualistiche, la legge demanda alla bilateralità l'esercizio di nuove in materia di mercato del lavoro, configurando una posizione collaborativa del sindacato rispetto a quella conflittuale.

Tale operazione di politica del diritto si fonderebbe sul principio secondo cui l'azione di tutela dei lavoratori mediante l'attività di negoziazione può essere affiancata dalla gestione di una serie di servizi che consentano di migliorare la capacità di inserimento professionale dei disoccupati recuperando, *mutatis mutandis*, quanto svolto dai sindacati agli inizi del XX secolo con gli uffici di collocamento di classe e poi misti.

Sulla scorta di queste funzioni "parapubbliche" si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale <sup>(27)</sup> che ha sottolineato i rischi e le potenzialità per le organizzazioni sindacali. Nel tentativo di operare una sintesi, emergono posizioni molto sfumate dalle quali traspare la difficoltà di mettere a fuoco il ruolo degli enti bilaterali e di collocarli così tra i «buoni o i cattivi» istituti <sup>(28)</sup>.

Da una parte la dottrina ha paventato il rischio che gli enti bilaterali assumessero una posizione «leonina» <sup>(29)</sup> rispetto agli altri operatori privati di formazione e di intermediazione tra domanda e offerta, in contrasto con i principi di libera concorrenza di derivazione unionale, in quanto catalizzatori dei soggetti direttamente interessati alla costruzione di un mercato del lavoro efficiente e pertanto destinati ad assumere una «funzione monopolistica o quantomeno oligopolistica

---

<sup>(27)</sup> Si veda emblematicamente F. CARINCI, *Il "casus belli" degli Enti bilaterali*, in LD, 2003, n. 2.

<sup>(28)</sup> Così, provocatoriamente, R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in LD, 2003, n. 2, che ad ogni modo li colloca tra gli istituti "buoni". D'altronde, ponendosi la domanda «Chi o cosa è oggi il sindacato?», U. ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in LD, 2003, n. 2, p. 268, chiosa con un'affermazione nemmeno troppo sibillina: «Perché è arrivato – se non il dannunziano "tempo di migrare" – certamente quello in cui i comuni mortali eccellono non tanto nella lealtà dei devoti, su cui fa affidamento un sindacato di militanza, quanto piuttosto nell'empirismo dei calcoli utilitaristici, di cui si nutre un sindacato di servizio».

<sup>(29)</sup> L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in LD, 2003, n. 2; in senso adesivo, C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in LD, 2003, n. 2. Diversamente, invece, alcuni AA. negano tale rischio, posto che sono valorizzati in una logica concorrenziale (G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*), mentre altri sottolineano l'incompetenza degli enti bilaterali rispetto alle agenzie per il lavoro (M.G. GRECO, *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in RGL, 2009, n. 1, I, p. 71 ss.). Particolarmente interessante è la posizione di P. PASSALACQUA, voce *Enti bilaterali*, in *DDPComm*, 2008, spec. p. 257, dove l'A. ha sostenuto che, qualora si verificasse tale situazione di oligopolio, si avrebbe la conferma che gli enti bilaterali sono i soggetti idonei ad assolvere tale funzione.

del mercato del lavoro». Ancora, e glissando sui profili relativi alla nozione di rappresentanza utilizzata dal legislatore <sup>(30)</sup>, è stato rilevato come l'affidamento di attività di intermediazione individuata dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003 potesse condurre, favorito della funzione di certificazione dei rapporti di lavoro introdotta nello stesso corpus normativo, ad una dissoluzione dell'interesse collettivo, tramutando il sindacato in mera agenzia di servizi all'individuo <sup>(31)</sup>, quest'ultimo indotto ad aderire al primo al fine di ottenere un posto di lavoro. Si riproporrebbero così le note pratiche di c.d. *closed shop*, tipiche dei Paesi anglosassoni <sup>(32)</sup>, che introducono elementi di (neo)corporativizzazione dell'attività sindacale, con annessi rischi di corruzione <sup>(33)</sup>.

Dall'altro, invece, la dottrina ha sottolineato che l'attività di mediazione svolta in passato dagli enti bilaterali ha assolto alla funzione di «coagulo della rappresentanza» <sup>(34)</sup>, sostenendo così il processo di sindacalizzazione soprattutto nei settori in cui la forte dispersione produttiva e l'instabilità occupazionale ostacolavano l'aggregazione sui luoghi di lavoro <sup>(35)</sup>, tratto che sembra sempre più caratterizzare l'attuale modello occupazionale italiano, connotato dalla frantumazione, se non proprio dematerializzazione, dell'impresa. Si è dato risalto, inoltre, al forte impatto che gli enti bilaterali possono avere sulla formazione dei soggetti disoccupati, al fine di rafforzarne l'occupabilità: in quanto bene collettivo, la gestione

---

<sup>(30)</sup> Su cui S. SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, in LD, 2003, n. 2, che prefigura una selezione delle organizzazioni sindacali secondo criteri di rappresentatività misurata non soltanto a livello nazionale, ma altresì territoriale. Sul punto, recentemente, si veda anche D. GAROFALO, *op. cit.*, che mettendo in rassegna i rinvii operati dal legislatore al fine di qualificare la rappresentatività comparata, rileva come il problema non sia stato ancora oggi risolto.

<sup>(31)</sup> R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci, 2004, p. 173; G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in LD, 2003, n. 2, p. 175 ss.

<sup>(32)</sup> O. KAHN FREUND, *Il lavoro e la legge*, Giuffrè, 1974, p. 279 ss., dove l'A. sottolinea la peculiarità della pratica nei Paesi anglosassoni, come il Regno Unito e gli Stati Uniti, fortemente ancorati ad una tradizione sindacale maggiormente corporativa. Per approfondimenti, si veda anche M. PAPALEONI, *Libertà sindacale e closed shop nel diritto del lavoro britannico*, Giuffrè, 1981.

<sup>(33)</sup> L. MARIUCCI, *op. cit.*, p. 172.

<sup>(34)</sup> C. CESTER, *op. cit.*, p. 212.

<sup>(35)</sup> L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Franco Angeli, 1989, spec. p. 42, dove l'A. evidenzia che la nascita della bilateralità edile si fondò sulla capacità dell'organizzazione dei lavoratori di crearsi «il proprio spazio ed il proprio potere riconoscendo le esigenze di flessibilità (organizzativa e produttiva) delle imprese e attrezzandosi a gestirle»; L. BELLARDI, *La rappresentanza sindacale dei lavoratori "atipici" e il ruolo degli enti bilaterali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006, p. 263 ss.; G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*, p. 187; M. CORTI, *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in ADL, 2010, n. 6, I; F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato?*, in LD, 2003, n. 2, p. 243 ss.

dei profili formativi dei lavoratori potrebbe correttamente essere svolta attraverso la bilateralità, espressione “filtrata” degli interessi dei soggetti che per natura sono a conoscenza dei contesti produttivi, dunque in grado di garantire quella protezione nel mercato del lavoro finalizzata non solo al «conseguimento di un’occupazione stabile, ma anche a migliorarne la mobilità occupazionale e le opportunità di carriera o la crescita professionale»<sup>(36)</sup>.

In sostanza si pone l’annosa questione, prima affrontata, della non immediata coincidenza tra interessi individuali e interessi collettivi, atteso che la dottrina tendenzialmente favorevole alla funzione istituzionale degli enti bilaterali vede in essi un mezzo più immediato in grado di soddisfare i diritti sociali alla formazione e al lavoro; quella più cauta, invece, scorge in queste attività un rischio per l’azione di autotutela del soggetto collettivo.

Per quanto riguarda il soddisfacimento degli interessi individuali, è ben noto che le prestazioni offerte dagli enti bilaterali rispondano a determinati “bisogni” sociali<sup>(37)</sup>, riconosciuti da entrambe le rappresentanze che costituiscono l’ente. Tale nesso di strumentalità tra ente bilaterale e soddisfazione del bisogno traspare d’altronde anche nelle soluzioni a cui è approdata la contrattazione collettiva, che prevede, nel caso di mancata adesione da parte del datore di lavoro alla bilateralità di settore, stabilita dalla parte obbligatoria del negozio<sup>(38)</sup>, la corresponsione di un elemento aggiuntivo della retribuzione a contenuto equivalente

---

<sup>(36)</sup> L. BELLARDI, *La rappresentanza sindacale dei lavoratori “atipici” e il ruolo degli enti bilaterali*, cit., che pur sottolinea le ambivalenze affioranti dal vincolo legislativo. Con specifico riguardo alla formazione, B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, p. 67; P.A. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *DRI*, 2004, n. 2; A. VALLEBONA, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in *DRI*, 2006, n. 4, p. 1044, che li definisce «un vero seme di speranza» per conseguire la giustizia sociale; M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, in *Jus*, 2005, n. 1-2, spec. p. 314, secondo il quale la definizione legislativa non fa venir meno, in ogni caso, il ruolo del sindacato che, al contrario, si amplia di ulteriori funzioni. D’altronde, G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *DL*, 2003, n. 6, p. 649, rileva altresì l’assenza di un obbligo, «bensì [si tratta] di un’opportunità la cui utilizzazione è rimessa alla volontà delle parti sociali».

<sup>(37)</sup> V. BAVARO, *Riforme del welfare e nuove relazioni industriali: quale futuro per la bilateralità*, in S. MARCHI, D. NARDONE (a cura di), *Bilateralità. Quali prospettive?*, Ediesse, 2016, p. 76; P. BOZZAO, *Prestazioni erogate mediante la bilateralità territoriale. Osservazioni sul sistema delle prestazioni per formazione, sostegno al reddito e apprendistato e sulle prestazioni ulteriori quello territoriale*, in P. SANDULLI ET AL. (a cura di), *op. cit.*, p. 231.

<sup>(38)</sup> La questione, troppo nota per essere qui affrontata analiticamente, muoveva dalla difficile decifrabilità dell’art. 3 del d.l. n. 71/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 151/1993, e del successivo art. 10 della l. n. 30/2003, che riconoscevano benefici normativi e contributivi a favore delle imprese del settore artigiano che applicassero “integralmente” il contratto collettivo delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sul punto è intervenuta la giurisprudenza e poi la circ. Min. lav. 15 gennaio 2004, n. 4, che ha optato per la non vincolatività

che diventa inderogabile <sup>(39)</sup>, andando così a “compensare” l’assenza di una rete protettiva che le parti sociali avevano predisposto e a cui il singolo datore di lavoro non ha aderito. Supportato anche dai successivi interventi ministeriali <sup>(40)</sup>, l’obbligo di versamento alla bilateralità è stato qualificato come onere <sup>(41)</sup>, in assenza del quale deve essere garantito al lavoratore una prestazione (economica) che, da un lato, spinga il datore ad aderirvi, dall’altro, assicuri al lavoratore un supporto economico che mitighi la mancata erogazione dei servizi previsti dall’ente.

Ciò implica che il bisogno di protezione sociale (*lato sensu*) è soddisfatto quando l’ente, in quanto espressione degli interessi delle parti che l’hanno costituito, eroga le attività propriamente richieste dai soggetti iscritti. È il soddisfacimento di interessi individuali – seppur espressi dalla collettività organizzata – che emerge nell’ente bilaterale <sup>(42)</sup>. Tuttavia, le attività di rafforzamento dell’occupabilità e di intervento (diretto) nel mercato del lavoro soddisfano non solo un interesse individuale del singolo soggetto iscritto, che comunque potrebbe ritrovarsi privo di lavoro, ma rientrano nell’ampio novero degli interessi collettivi delle organizzazioni sindacali e che pur abbracciano interessi pubblici <sup>(43)</sup>, con il

---

della clausola poiché collocata nella parte obbligatoria del CCNL, ancorché produca effetti diretti sul rapporto individuale. Successivamente le parti sociali, per aggirare il blocco determinato dalla citata circolare, hanno stipulato accordi interconfederali (nel comparto artigiano il 23 luglio 2009, nel terziario il 26 febbraio 2011) con cui hanno configurato le prestazioni dell’ente bilaterale come elemento della parte normativa del contratto collettivo, quindi come oggetto di un diritto che il lavoratore può rivendicare direttamente nei confronti del datore di lavoro che non voglia contribuire al sistema della bilateralità, prevedendo in caso di mancata adesione il diritto alla corresponsione di un particolare elemento retributivo. Sul punto, si veda F. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. Eccesso di potere del contratto collettivo?*, in *R.D.S.S.*, 2012, n. 1; M. LAI, *Bilateralità e lavoro*, in *RIMP*, 2014, n. 2. A titolo esemplificativo, si veda l’elemento aggiuntivo della retribuzione, nonché l’obbligo di erogare prestazioni equivalenti in caso di necessità del lavoratore, previsto dal CCNL Consilp firmato da Confprofessioni e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil. Per un’analisi del CCNL, D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, in *DML*, 2022, n. 2, I, spec. p. 280.

<sup>(39)</sup> M. FAIOLI, *op. cit.*, p. 12.

<sup>(40)</sup> Si veda la circ. Min. lav. 15 dicembre 2010, n. 43, che si esprime per l’obbligatorietà del riconoscimento a favore del lavoratore di prestazioni integrative o aggiuntive di welfare negoziale.

<sup>(41)</sup> Per tutti, D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, cit., p. 292; *contra*, si vedano le considerazioni di F. CARINCI, *op. cit.*, p. 206, che, pur rilevando la differenza tra obbligo e onere, sostiene che non può essere trasformata «in una ipocrisia, perché un onere molto pesante in termini di costo finanziario vale altrettanto e più di un obbligo».

<sup>(42)</sup> F. LISO, *op. cit.*

<sup>(43)</sup> P.A. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2011, p. 68. In senso adesivo, G. PROIA, *op. cit.*, p. 654.



risultato che l'ente bilaterale sembrerebbe proprio l'istituto ideale a ridurre lo iato tra tutele nel rapporto e nel mercato secondo una logica solidaristica. Dunque, la contraddizione non sembra affiorare avendo riguardo all'*an*, ma al *quomodo*.

Rispetto alle attività di supporto alla formazione del disoccupato, sia l'articolo 118 della legge n. 388/2000, sia l'articolo 2, lettera *b*, del decreto legislativo n. 276/2003 individuano nella gestione bilaterale una delle possibili modalità di soddisfazione del bisogno, proprio perché l'assetto collettivo «accorcia la distanza fra l'attività formativa e i beneficiari»<sup>(44)</sup>. Come si è avuto modo di appurare nel capitolo precedente, la formazione rappresenta un momento fondamentale sia nel processo di autodeterminazione del cittadino nel lavoro, sia al fine di sviluppare quelle competenze in grado di rendere il soggetto “appetibile” sul mercato e così occupabile, in funzione dell'attività produttiva del territorio e delle proprie personali aspirazioni. In questo senso, vi è una perfetta coincidenza di interessi non solo tra le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, che mutualizzano altresì i costi del servizio, ma anche il soddisfacimento dei bisogni dei soggetti da queste rappresentati, e che si propongono di rappresentare (cioè quelli privi di occupazione). Tale coincidenza di interessi è certificata dalle numerose esperienze storiche del fenomeno bilaterale, che ha attecchito soprattutto in alcuni settori produttivi, sino ad estendersi progressivamente ad altri settori<sup>(45)</sup>.

Ci si riferisce in primo luogo agli enti bilaterali del settore dell'edilizia<sup>(46)</sup> e dell'agricoltura<sup>(47)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> V. BAVARO, *Riforme del welfare e nuove relazioni industriali: quale futuro per la bilateralità*, cit., p. 75. A riguardo, la dottrina evidenzia altresì come il limite della “bilateralità autonoma” risieda proprio nell'efficacia circoscritta degli accordi e nella volontarietà dell'iscrizione. Cfr. S. RENGÀ, *Bilateralità e sostegno del reddito*, in *RDSS*, 2018, n. 3, p. 453.

<sup>(45)</sup> L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit.; P. SANDULLI ET AL. (a cura di), *op. cit.*

<sup>(46)</sup> È ben nota la funzione svolta dalle scuole edili, alle quali sono state attribuite non solo compiti di studio, monitoraggio e indirizzo delle politiche formative a livello nazionale e regionale, ma anche la gestione di enti o scuole di formazione professionale, aventi il compito primario di qualificare i giovani in ingresso nel mondo del lavoro o aggiornare le maestranze per il settore produttivo di riferimento. Sul punto, P. BOZZAO, *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, cit.; ADAPT (a cura di), *Cassa e Scuola Edile di Bergamo. Origini, evoluzione, prospettive*, ADAPT University Press, 2023. Come anticipato, l'evoluzione del settore ha condotto ad un riassetto organizzativo del sistema, che ha trovato nel Formedil l'organismo nazionale di coordinamento e di indirizzo delle politiche formative realizzate a livello territoriale, in stretta relazione con le politiche attive del lavoro. Occorre tuttavia evidenziare che i disoccupati rappresentano, almeno negli ultimi anni, una quota marginale dei soggetti formati dalle scuole edili. Sul punto, FORMEDIL, *op. cit.*, p. 104 ss.

<sup>(47)</sup> Le prime casse *extra-legem* vantano alcune (*rectius*, rare) esperienze territoriali di formazione professionale, volte all'aggiornamento delle competenze degli iscritti, sia nella veste di lavoratori,

Più recente è la costituzione degli enti bilaterali nel settore del commercio, turismo e servizi che operano, secondo l'ordinaria articolazione nazionale e territoriale, soprattutto sul versante della formazione e riqualificazione professionale

---

sia di datori di lavoro (nello specifico, i coltivatori diretti) Già infatti nel 1962, a distanza di un anno dalla sua costituzione, la Cassa integrazione malattie ed infortuni (CIMI) della Provincia di Cremona organizza il suo primo corso professionale. Si veda C. SPELTA, *Bilateralità e rappresentanza nel settore agricolo: esperienze a confronto*, in *Agenzia Flai*, 1998, n. 8, suppl., pp. 7-8. Con l'evolversi della disciplina contrattuale e di quella legislativa, il sistema formativo agricolo viene integrato prima dall'Ente bilaterale Agriform (ora assorbito dall'Ente bilaterale agricolo nazionale – EBAN) e poi dal Fondo interprofessionale For.Agrì.(sul punto, M.C. CIMAGLIA, A. AURILIO, *I sistemi bilaterali di settore*, e A. CIARINI, A. FAMIGLIETTI, *Gli studi di caso*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente p. 97 ss. e p. 247 ss.), al fine di: 1) promuovere iniziative per rafforzare e/o valorizzare la professionalità degli addetti in agricoltura, come le analisi del fabbisogno formativo; 2) attività formative di raccordo tra la domanda e l'offerta di lavoro in agricoltura in grado di soddisfare le esigenze del mercato, stimolando soprattutto le aziende che trovavano difficoltà nel competere nel mercato europeo e altre che privilegiavano modelli produttivi di agricoltura biologica. Per quanto riguarda il primo profilo, Cfr., ad esempio, AGRIFORM, *Analisi dei fabbisogni formativi in agricoltura. Seconda annualità*, Tipografica La Piramide, 2004. L'indagine ha coinvolto 175 aziende del settore vitivinicolo, individuando 34 figure professionali raccolte in schede sintetiche che ne illustrano le caratteristiche in termini di competenze, mansioni svolte, livello di inserimento nella filiera produttiva e impiegabilità, mettendole a confronto con i contratti collettivi provinciali, nel tentativo di verificare la conformità delle specializzazioni con le declaratorie utilizzate nel negozio di secondo livello. Si segnala, a riguardo, che nell'analisi dei fabbisogni formativi e nell'aggiornamento delle competenze dell'Atlante dei lavori, in attuazione dell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 13/2013, il d.i. 5 gennaio 2021 coinvolge non solo le parti sociali, ma gli stessi enti bilaterali. Si veda sempre il punto 2.4.2, Allegato A, del d.i. 5 gennaio 2021. Per quanto attiene, invece, al secondo profilo, si veda l'accordo sindacale del palermitano del 1999, che prevedeva l'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato di dieci operai agricoli che avevano seguito il programma di formazione professionale erogato da Agriform. Si veda FLAI-CGIL, *Progetto di ricerca*, 13 dicembre 1999, in *ASDT*, Fondo Flai, serie 3, sottoserie *Agricoltura e forestale*, busta 12, fasc. 64. Diversamente, invece, si veda, tra gli altri, l'atto costitutivo dell'EBAT di Trapani, secondo cui l'ente bilaterale svolge i seguenti compiti: fornire alle organizzazioni sindacali le informazioni utili sui programmi di modifica delle tecnologie di produzione in atto che possono presentare riflessi sull'organizzazione e condizioni di lavoro, nonché sull'occupazione e ambiente di lavoro; esaminare, in presenza di rilevanti riduzioni dell'occupazione agricola, che si verifichino a causa di processi di ristrutturazione o di riconversione produttiva, o a seguito della estensione del lavoro per conto terzi, ogni possibile soluzione per il reimpiego della manodopera agricola, sollecitando le competenti istituzioni pubbliche a opportuni interventi di formazione e di riqualificazione professionale; esaminare la qualità e quantità dei flussi occupazionale, con particolare riguardo alla condizione dei giovani e delle donne, anche allo scopo di impegnare la Regione a mettere a proprio bilancio finanziamenti per la formazione; concordare per l'occupazione femminile azioni positive idonee a superare le eventuali disparità esistenti ed offrire pari opportunità nel lavoro e nelle professionalità. Si veda FLAI-CGIL TRAPANI, *Ente bilaterale*, 2008, in *ASDT*, Fondo Flai, serie 2, sottoserie 9, busta 14, fasc. 60.

(<sup>48</sup>), senza tralasciare l'attività svolta da Forma.Temp che opera trasversalmente per tutti i lavoratori somministrati (<sup>49</sup>).

Diversa è la questione relativa all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, come predisposta dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 276/2003 (<sup>50</sup>) e successivamente novellata dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 150/2015, che, inserendo all'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 il comma 5-*bis*, ha ampliato l'attività degli enti bilaterali, prima circoscritta alla sola intermediazione, anche alle attività di ricerca e selezione del personale nonché di supporto alla ricollocazione professionale, così equiparandoli alle agenzie per il lavoro.

Se volessimo interpretare l'attività degli enti bilaterali alla luce del soddisfacimento dei bisogni sociali dei soli iscritti, si potrebbe rilevare un eccesso di cautela verso questa funzione, storicamente esercitata dalle organizzazioni sindacali, soprattutto nei settori dove il fenomeno della bilateralità ha maggiormente attecchito, come quello edilizio (<sup>51</sup>) e agricolo (<sup>52</sup>), rivestendo ancora oggi una fun-

---

(<sup>48</sup>) Su cui P. BOZZAO, *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, cit., e P. BOZZAO, *Prestazioni erogate mediante la bilateralità territoriale. Osservazioni sul sistema delle prestazioni per formazione, sostegno al reddito e apprendistato e sulle prestazioni ulteriori quello territoriale*, cit.

(<sup>49</sup>) Che registra un gran numero di attività formative soprattutto per i soggetti "candidati a missione", che dunque non esercitano nel concreto nessuna attività di lavoro. Si veda FORMA.TEMP, *Capitale umano e lavoro in transizione. Rapporto delle attività Forma.Temp 2020-2021-2022*, 2023, p. 32 ss.

(<sup>50</sup>) Invero, già l'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997, come modificato dall'art. 117 della l. n. 388/2000, ammetteva che soggetti privati, purché autorizzati, svolgessero attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione, tuttavia con l'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003 il richiamo alle parti sociali e agli enti bilaterali diventa esplicito.

(<sup>51</sup>) Si veda L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, cit.; P. BOZZAO, *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, cit.

(<sup>52</sup>) È il caso del progetto *Agrivork*, nato nel marzo 1989 nella Provincia di Ferrara e finanziato dal Fondo Assistenze varie lavoratori agricoli (FAVLA), che aveva investito circa 80 milioni di Lire per sviluppare una rete di informatizzazione da avviare nelle 6 sezioni decentrate della circoscrizione del ferrarese. Se ai suoi esordi il progetto *Agrivork* aveva la funzione esclusiva di supportare le Commissioni circoscrizionali nella compilazione della documentazione per l'avviamento al lavoro e nell'analisi statistica e pratica del mercato del lavoro territoriale, successivamente, e soprattutto con la fine del monopolio del collocamento pubblico, si distinse per un aumento degli incarichi in materia di mercato del lavoro. Nel 1996 venne firmato un protocollo di intesa nella sede dell'Ufficio provinciale del lavoro per la manodopera agricola (ULPMO) di Ferrara tra le parti sociali, le istituzioni e l'Inps provinciale secondo cui il sistema *Agrivork* avrebbe erogato un complesso di servizi ai lavoratori e alle imprese in tempo reale sul versante

zione non ancillare nel contrasto alla precarietà lavorativa e al fenomeno dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo. L'invito del legislatore, dunque, non «cade su un terreno arido o incolto»<sup>(53)</sup>, ma si incardina in esperienze già maturate nella bilateralità. Il riferimento è, ad esempio, ai servizi erogati dal Formedil e dalle scuole edili funzionali all'incontro tra domanda e offerta nell'ambito della Borsa Lavoro; servizi che non si sovrappongono a tutte le funzioni annoverate dall'attività di "intermediazione" e di "ricerca e selezione del personale" di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b, c e d*, del decreto legislativo n. 276/2003, escludendo la preselezione e la selezione dei soggetti candidati ad essere avviati o ricollocati<sup>(54)</sup>.

Mutuando l'espressione del decreto legislativo n. 148/2015, può parlarsi di settori "a bilateralità consolidata".

Non appare difforme l'attività svolta dagli enti bilaterali del settore agricolo che, ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge n. 91/2014, come modificato dalla legge n. 199/2016, possono partecipare, previa apposita convenzione, alla Rete del lavoro agricolo di qualità in collaborazione con gli altri soggetti, pubblici e privati, individuati dal comma 1-*bis*<sup>(55)</sup>. A prescindere dai risultati raggiunti che, salvo alcune lodevoli eccezioni destinate a specifici gruppi target di lavoratori

---

dell'incrocio tempestivo tra domanda e offerta, gestendo inoltre sia l'obbligo di riserva, sia le riassunzioni. L'organismo bilaterale non esercitò la funzione di avviamento al lavoro che, ancora sino al 1997, rimase affidata agli uffici circoscrizionali, ma di strumento promotore di politiche e risorse del mercato del lavoro. Il sistema di informatizzazione Agriwork, a quanto consta, ha proseguito la sua attività sino agli inizi del nuovo secolo, restando appannaggio delle parti sociali, nello specifico dell'Osservatorio provinciale di Ferrara. Per un'analisi del progetto e del suo funzionamento si rinvia alla documentazione dell'*ASDT: MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, Progetto Agriwork. Registro d'impresa*, 18 marzo 1997, Fondo Flai, serie 2, sottoserie *Atti e corrispondenza*, busta 12, fasc. 52; MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Protocollo d'intesa siglato in data 23/24 dicembre 1996 presso l'ULPMO di Ferrara*, 28 gennaio 1997, ivi; I. MANTOVANI, *Progetto Agriwork*, 10 giugno 1997, ivi; A. RICCI, *Considerazioni su Agriwork rispetto al D.lgs. 23/12/1997 n° 469*, 23 aprile 1998, ivi. Si veda anche M. GUERZONI, *In campagna col personal computer*, in *Nuova Rassegna Sindacale*, 1992, n. 19, p. 33.

<sup>(53)</sup> Così P.A. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, cit., p. 86.

<sup>(54)</sup> Si veda l'art. 114 del CCNL Edili. Le funzioni sono: fornire informazioni a lavoratori e imprese che si rivolgono ai loro sportelli, pubblicare le offerte/domande di lavoro, svolgere i colloqui di orientamento sulle competenze, proporre dei corsi di formazione integrativi per colmare i gap di competenze, richiedere ai Centri per l'impiego la conferma sugli stati occupazionali, verificare tramite la BNI la regolarità contributiva delle imprese che cercano manodopera, inviare le informazioni ai Centri per l'Impiego sulla base degli incroci possibili tra domanda/offerta di lavoro, monitorare l'esito del colloquio conoscitivo lavoratore/impresa; mantenere contatti con lavoratori e imprese per future possibilità occupazionali. Sui risultati positivi dell'ultimo anno del BLEN, si veda FORMEDIL, *op. cit.*, p. 133 ss.

<sup>(55)</sup> Sul punto, si veda anche D. GAROFALO, *Il ruolo istituzionale degli enti bilaterali*, cit.

(<sup>56</sup>), non sono particolarmente entusiasmanti, anche qui interessa mettere in rilievo che l'attività di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro viene svolta "in stretta collaborazione" con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 150/2015 (si veda il comma 4-*ter*) (<sup>57</sup>).

Ancora più interessante è l'attività svolta dal Fondo paritetico interprofessionale Fondimpresa che, in attuazione delle previsioni contenute nel Patto per la fabbrica del 2018, ha lanciato un intervento sperimentale, ancorché coerentemente con le sue funzioni ascritte all'articolo 118 della legge n. 388/2000, volto alla formazione e all'avviamento al lavoro di soggetti inoccupati e disoccupati (<sup>58</sup>). Il Piano è soggetto a ratifica, monitoraggio e valutazione da parte di un Comitato paritetico di Pilotaggio nominato dalle sigle sindacali e datoriali che lo hanno sottoscritto, su cui è opportuno sviluppare qualche ulteriore riflessione: ai sensi dell'Avviso 3/2022 (punto 6), esso svolge funzioni di validazione delle attività del Piano condiviso e finanziato, delle progettazioni di periodo, nonché di indirizzo attuativo e di supervisione (<sup>59</sup>). In ultimo, il Comitato attesta le attività di verifica finale dell'apprendimento dei partecipanti anche in coerenza con quanto stabilito dall'Anpal (<sup>60</sup>), le forme di certificazione delle competenze acquisite,

---

(<sup>56</sup>) Si vedano alcune positive esperienze di coinvolgimento degli enti bilaterali descritte in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia. Sintesi*, 2021.

(<sup>57</sup>) Si veda, ancora, il protocollo d'intesa del 2019 tra Agenzia del lavoro, associazioni di categoria del turismo, sindacati, fondi interprofessionali ed enti bilaterali nella Provincia autonoma di Trento, volto all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore del turismo. Il modello di governo "partecipato" è ancora *in fieri*, come dimostrano le integrazioni alla pagina ufficiale dell'Agenzia di lavoro per la Provincia di Trento, aggiornata al 2024 ([www.agenziaalavoro.tn.it](http://www.agenziaalavoro.tn.it)). Sul punto, si veda già R. DI MEO, *op. cit.*, p. 238.

(<sup>58</sup>) Avviso Fondimpresa n. 3/2022 e n. 1/2023. In questo senso si vedano già le considerazioni di S. CIUCCIOVINO, *Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro*, in *DLRI*, 2021, n. 172, pp. 654-655. L'iniziativa prevede che le imprese, anche in rete, e in collaborazione con le Agenzie private per il lavoro (si veda l'elenco dei piani finanziati al 2024 relativi all'avviso n. 3/2022 e n. 1/2023 sul sito [www.fondimpresa.it](http://www.fondimpresa.it)), possano richiedere un finanziamento al Fondo interprofessionale volto alla qualificazione e riqualificazione di soggetti disoccupati e inoccupati da assumere nelle imprese aderenti, per un totale di almeno il 50% a tempo indeterminato e 40% a tempo determinato. L'iter, dettagliatamente descritto nell'avviso e corredato da linee guida, prevede in prima istanza l'analisi del fabbisogno aziendale delle imprese, in coerenza del quale i soggetti destinatari del Piano acquisiscono la formazione necessaria, debitamente certificata, preliminare all'acquisizione del posto di lavoro.

(<sup>59</sup>) Per una disamina più ampia si veda il punto 2 (*Realizzazione del piano formativo*) dell'Allegato 6, avviso n. 3/2022.

(<sup>60</sup>) Si veda la circ. Anpal 10 aprile 2018, n. 1, *Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388*.

nonché eventuali anomalie emerse nel corso dell'iter di formazione e avviamento. Nulla emerge circa la funzione di selezione dei destinatari della formazione, né tantomeno sulla selezione dei partecipanti ai corsi da avviare al lavoro (almeno il 90% dei soggetti formati), che avviene, nel primo caso, in collaborazione con le agenzie private per il lavoro, e nel secondo caso a discrezione del datore di lavoro. Ai Comitati spetta la funzione di verificare l'avvenuto avviamento al lavoro dei soggetti chiamati a partecipare al corso formativo, conformemente alle competenze acquisite.

Dunque, coerentemente con la produzione normativa dell'autonomia collettiva analizzata in precedenza (*supra*, capitolo 2, § 6), non sembra emergere una concreta diffidenza verso l'attività sindacale a tutela del lavoratore nel mercato del lavoro, né tantomeno traspare la volontà di non supportare la formazione dei soggetti privi di lavoro. Ciò che traspare è un'oculata circoscrizione dell'area di intervento delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro, che escludono solo l'intermediazione tra domanda e offerta, intesa nell'accezione di selezione discrezionale da parte dell'ente bilaterale dei soggetti da avviare al lavoro.

Con ciò si intende dire che non osta all'esercizio di tale funzione la mancata coincidenza tra interesse individuale e collettivo, ma le modalità mediante cui il primo sia soddisfatto senza scalfire il secondo.

Diversamente dalla funzione svolta dalle Commissioni a partecipazione sindacale di avviamento al lavoro, precedentemente analizzate, il declino del collocamento pubblico decreta la fine dell'avviamento dei lavoratori secondo richiesta numerica in ottemperanza ai criteri individuati dall'articolo 15 della legge n. 264/1949, che attenevano, per le assunzioni generiche, sostanzialmente a criteri oggettivi, tra cui lo stato di bisogno del soggetto disoccupato. Al contrario, il prevalere del principio, pur legittimo, dell'assunzione diretta – avulso «da considerazioni di carattere personale e imparziale, che si basavano essenzialmente su requisiti formali (titolo di studio, qualifica posseduta o ultima qualifica attribuita, stato di bisogno)»<sup>(61)</sup>, tipici della richiesta numerica – impegnerebbe l'ente bilaterale in una scelta discrezionale che contraddice proprio la natura antidiscriminatoria dell'azione sindacale; azione che, comunque, come osservato, dovrebbe esplicarsi anche oggi nel mercato del lavoro. D'altronde, è stato già evidenziato come i criteri di scelta dei lavoratori in esubero concordati all'interno delle procedure di licenziamento collettivo debbano rispondere a canoni di razionalità e generalità, dei quali sono espressione i parametri individuati dalla contrattazione collettiva e, in alternativa, dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 223/1991; criteri che non riguardano solo la posizione rivestita dal lavoratore nel complesso aziendale, ma anche le sue condizioni soggettive (ad esempio, il carico di famiglia) e che riducono la discrezionalità della scelta dei lavoratori da licenziare. Se

---

<sup>(61)</sup> Così F. TORELLI, *op. cit.*, p. 253.

permangono tali criteri, non v'è ragione per cui spetti all'organizzazione sindacale selezionare i lavoratori da avviare al lavoro o da ricollocare – fermo restando la possibilità di svolgere tutte le altre funzioni connesse e parimenti essenziali – col risultato di creare un cortocircuito tra criteri di selezione dei lavoratori “in entrata” e “in uscita” che certamente non giova all'agire sindacale.

È pur vero che, secondo la giurisprudenza, gli enti bilaterali sono dotati di una propria autonomia e sono titolari di rapporti giuridici propri, distinti dai soggetti che ad essi hanno dato vita e da coloro (datori di lavoro e lavoratori) ai quali sono destinati i servizi e le prestazioni previste <sup>(62)</sup>, ciò non toglie come sul piano concreto siano espressione dei bisogni manifestati nel contratto collettivo che li costituisce e, dunque, delle rappresentanze.

Nella storia del sindacalismo italiano la bilateralità è considerata come uno strumento di democrazia economica pluralista, mediante cui lo svolgimento di funzioni rilevanti in campo sociale non resta più appannaggio esclusivo dell'autorità pubblica ma coinvolge direttamente le organizzazioni rappresentative degli interessi dei datori di lavoro e lavoratori. La bilateralità non surroga la contrattazione collettiva, ma costituisce un punto di forza che alimenta lo spazio della libertà di negoziazione. Tuttavia, diversamente dal negozio collettivo, fondato sulla rappresentazione di interessi, anche confliggenti, la modalità di codeterminazione dei meccanismi regolanti il mercato del lavoro attraverso gli enti bilaterali, se da un lato è certamente più evoluta, perché presuppone che l'organo funzioni come «momento di filtro istituzionale all'esposizione di interessi» <sup>(63)</sup> dei soggetti coinvolti, allo stesso tempo mina la sostanza della libertà sindacale e comporta il rischio di scelte coattivamente imposte dal carattere intrinsecamente collegiale dell'istituto, che possono insidiare l'*attitude* antidiscriminatoria del soggetto sindacale.

Da un lato, tassello fondamentale del sistema delle relazioni industriali italiane e, dall'altra, coinvolta in una spirale bisogno/confitto propria della relazione tra onere di adesione e libertà sindacale, sembra dunque potersi concludere che il problema non risieda nell'attività di servizio svolta, che comunque presuppone il soddisfacimento di un interesse collettivo, né tantomeno nella partecipazione attiva al governo del mercato del lavoro. Il nodo riguarda esclusivamente l'attività di preselezione e selezione del personale che, svolta secondo il meccanismo deliberativo proprio della bilateralità, potrebbe produrre effetti inattesi.

---

<sup>(62)</sup> Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, nonché la più risalente Cass. 6 marzo 1986, n. 1502. Sul punto, si veda anche M. FAIOLI, [op. cit.](#)

<sup>(63)</sup> M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985, pp. 183-195; C. CESTER, *op. cit.*, il quale evidenzia che «gli enti bilaterali si caratterizzano strutturalmente in senso collaborativo, sì che solo con una certa forzatura essi possono essere pensati come strumenti di “resistenza” di fronte a quei meccanismi di erosione di diritti individuali».

La necessaria convergenza di interessi, presupposto dell'attività bilaterale, che si esprime nelle decisioni e nei servizi offerti dall'ente, implica – mutuando le parole di Habermas – l'ablazione del diritto delle rappresentanze «di rimanere reciprocamente estranee»<sup>(64)</sup>. Se il problema non sembra porsi rispetto ai servizi di carattere formativo, alle attività di supporto ai soggetti pubblici<sup>(65)</sup> o, in generale, alle altre funzioni di governo del mercato del lavoro previste dal decreto legislativo n. 276/2003, diversamente la diretta selezione dei soggetti da avviare al lavoro comporta il rischio di arbitrarietà nelle scelte, che non appare «indifferente ai suoi effetti sociali»<sup>(66)</sup>, cioè alla possibile disaggregazione sindacale. Ciò sollecita, conseguentemente, ad attivare una stabile collaborazione con gli enti pubblici dei servizi per l'impiego.

### 3. Il sindacato nelle recenti riforme del mercato del lavoro

L'esercizio di funzioni che le organizzazioni sindacali sono chiamate a svolgere nel mercato del lavoro, in stretta sinergia con l'attore pubblico, prelude al tema del complesso rapporto tra attori pubblici e privati<sup>(67)</sup>, il cui equilibrio è funzionale a garantire sia il soddisfacimento del bene del singolo individuo, in cerca di occupazione, sia quello pubblico e collettivo dell'occupazione<sup>(68)</sup>.

Il riconoscimento giuridico-formale dell'intervento sindacale nel mercato del lavoro poggia su solide basi di rango costituzionale espresse nel principio di sussidiarietà orizzontale, *ex* articolo 118, quarto comma, Cost., e trova conferme nell'articolo 6, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo n. 276/2003, che annovera le organizzazioni sindacali tra gli operatori privati che possono beneficiare

---

<sup>(64)</sup> J. HABERMAS, *La politica deliberativa come concetto procedurale di democrazia*, in L. CRIPPA (a cura di), *Jürgen Habermas. Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, 1996, p. 341 ss., qui p. 365.

<sup>(65)</sup> In senso adesivo, F. TORELLI, *op. cit.*

<sup>(66)</sup> L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, n. 107; S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, *ivi*, 2004, n. 103.

<sup>(67)</sup> A riguardo si veda l'emblematico titolo del contributo di P. TULLINI, *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *DRI*, 2008, n. 2, dove l'A. sembra ad ogni modo aderire al modello delineato dal d.lgs. n. 276/2003, dal quale traspare una connotazione sociale, pur se nel segno della competizione tra operatori pubblici e privati. Di «coesistenza attiva» parla, invece, il report OIL, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, in *RIDL*, 1994, n. 3, III, che, capovolgendo il rapporto tra operatori pubblici e privati, presuppone un paradigma che si fonda su tre principi: regolamentazione e vigilanza statale; concorrenza tra attori pubblici e privati; complementarità dei servizi e cooperazione nella trasmissione del flusso delle informazioni. Per un'analisi recente, A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *LD*, 2023, n. 2, pp. 232-237.

<sup>(68)</sup> Di bene individuale e collettivo parla anche B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*, p. 72.



di un regime agevolato di autorizzazione, dunque soggetti titolati all'esercizio di funzioni parapubbliche <sup>(69)</sup>.

L'attribuzione di eventuali funzioni «ai cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» connota l'impianto normativo su cui si fonda l'organizzazione del welfare, nel segno della responsabilizzazione sia delle autonomie locali (sussidiarietà verticale, *ex* articolo 117 Cost.), sia delle «espressioni della società civile» (*ex* articolo 118, quarto comma, Cost.), avallando l'ampliamento della platea dei soggetti potenzialmente incaricati delle funzioni di governo del mercato del lavoro <sup>(70)</sup>. Sotto questo profilo non sembra altresì ulteriore il richiamo al principio di leale collaborazione che, pur se ripreso dalla Corte costituzionale in riferimento ai rapporti collaborativi tra Stato e Regioni nella definizione delle politiche in materia di formazione professionale <sup>(71)</sup>, ha portato la dottrina ad ipotizzare come potesse ben accordarsi anche ad un modello ibrido di regolazione del mercato del lavoro, in cui il “gioco cooperativo” prevalga sull'*attitude* concorrenziale che ha sempre caratterizzato i rapporti tra operatori pubblici e privati <sup>(72)</sup>.

---

<sup>(69)</sup> Per una disamina dei regimi di autorizzazione e accreditamento, G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli, 2018, p. 87 ss.

<sup>(70)</sup> *Ex multis*, P. BOZZAO, *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, cit.; R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 204, dove l'A. sostiene che «la formazione continua rimane forse il migliore contesto in cui tentare di mettere in pratica il canone della “sussidiarietà orizzontale”, come ambito specifico cioè in cui favorire la costruzione di iniziative autonome per lo svolgimento di attività di interesse generale».

<sup>(71)</sup> C. cost. 28 gennaio 2005, n. 51. Più di recente, ancorché avendo riguardo ai rapporti fra attività degli enti locali e organizzazione del terzo settore, si veda C. cost. 26 giugno 2020, n. 131, che sollecita le amministrazioni ad andare oltre le deleghe di servizio alle anzidette organizzazioni per coinvolgerle in attività di co-progettazione degli interventi attuativi di politiche pubbliche.

<sup>(72)</sup> B. CARUSO, *op. cit.*, pp. 96-97, dove l'A. afferma che «il principio di leale collaborazione affermato dalla Corte costituzionale per regolare le relazioni tra stato e regioni, può valere anche come principio in grado di organizzare razionalmente e cooperativamente la concorrenza tra regolazione eteronoma decentrata e regolazione autonoma, considerando che il principio di sussidiarietà orizzontale meglio del principio della prevalenza sempre e comunque dell'autonomia collettiva, si presta, in questo caso a fungere da regolatore dinamico della concorrenza tra fonti di regolazione eteronome e autonome sub nazionali». A riguardo, non appare fuori luogo il richiamo alla proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro presentate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo 2022, approvata l'8 aprile 2022, che annovera tra i propri obiettivi anche quello di «garantire su tutto il territorio nazionale dei servizi universali e continuativi rapportati agli specifici bisogni territoriali, a supporto delle imprese e dei cittadini, all'interno di sistemi aperti capaci di garantire reali [o leali] forme di collaborazione tra il pubblico ed il privato» (p. 11).

L'infrastruttura delle politiche attive è stata successivamente riorganizzata dal decreto legislativo n. 150/2015, confermando il supporto dei soggetti privati autorizzati e accreditati (articolo 1, lettera e, decreto legislativo n. 150/2015) nel "girotondo" dei diversi livelli istituzionali coinvolti nel governo del mercato del lavoro <sup>(73)</sup>, tra i quali anche i sindacati comparativamente più rappresentativi <sup>(74)</sup>. La parziale ricentralizzazione delle competenze che ne è conseguita non ha mutato, anzi ha probabilmente rafforzato, le funzioni esercitate dagli operatori privati <sup>(75)</sup> e, dunque, anche delle organizzazioni sindacali.

Ad ogni modo, pur se annoverate nel medesimo disposto normativo, non può essere messa sullo stesso piano l'attività svolta da tutti gli operatori privati, che perseguono il soddisfacimento di interessi legittimi ma diversi: le agenzie per il lavoro seguono un fine principalmente economico, diversamente dai sindacati, le cui finalità sono squisitamente sociali <sup>(76)</sup>.

---

<sup>(73)</sup> V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in LD, 2016, n. 2; M. ESPOSITO, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, Working Paper CSDL "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 306, spec. pp. 11-12; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in LD, 2016, n. 2, p. 283, che ricorre all'espressione «restauro conservativo».

<sup>(74)</sup> Si veda il rinvio operato dall'art. 1 del d.lgs. n. 150/2015 proprio all'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003, precedentemente citato. Sul punto, V. FILI, *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 95 ss., qui p. 97. Di "lista di partecipanti nutrita", ma di "sinergie sbiadite" parla A. SARTORI, *op. cit.*, p. 247. A riguardo, sembra opportuno segnalare che l'art. 10, l. 22 maggio 2017, n. 81, prevede la costituzione di sportelli dedicati alla raccolta di domande e richieste di lavoro, alla promozione e all'orientamento del lavoratore autonomo presso i CPI, gli enti autorizzati e accreditati, anche attraverso convenzioni con ordini e collegi, associazioni dei professionisti privi di ordini e collegi (di cui alla l. n. 4/2013) e sindacati comparativamente più rappresentativi. Si tratta di una novità interessante che concede cittadinanza al lavoro autonomo nella dimensione tutelata dall'art. 4 Cost. ed estende l'intervento sindacale nel mercato del lavoro, anche oltre i confini del lavoro subordinato. Sul punto, D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore autonomo nel mercato del lavoro dopo la l. n. 81/2017*, in VTDL, 2018, n. 3; G. CANAVESI, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in ADL, 2018, n. 3, I; S. GIUBBONI, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in DLRI, 2017, n. 155, spec. p. 483.

<sup>(75)</sup> Per un quadro complessivo della riforma si veda, *ex multis*, E. GHERA, D. GAROFALO, (a cura di), *Organizzazione e disciplina*, cit.; G. CANAVESI, *Mercato del lavoro e operatori privati*, cit.; L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam, 2023, p. 25, che parla, a seguito della bocciatura della riforma costituzionale del 2016, di "regionalismo di ritorno".

<sup>(76)</sup> A riguardo si veda già F. LISO, *Collocamento e agenzie private*, in DLRI, 2002, n. 96, p. 593, che, in riferimento alla bivalenza concettuale della nozione di operatori privati, soprattutto nella fase del collocamento pubblico, e dunque in riferimento al divieto di intermediazione, rilevava: «Non dobbiamo dimenticare, tuttavia, che quando parliamo di privati potremmo riferirci anche alle organizzazioni sindacali, alle quali non è certo riferibile quella valutazione di pericolosità sociale richiamata per il caporale».

Sotto questo profilo, e per quanto riguarda gli operatori *for profit*, sono già note alcune perplessità arguite in merito all'esercizio di funzioni pubbliche da parte delle agenzie per il lavoro, maggiormente interessate ad occuparsi dei soggetti più facilmente impiegabili (il c.d. *creaming*), tale da rendere più agevole l'attività di avviamento o di ricollocazione, e meno di coloro con ridotte chance occupazionali (c.d. *parking*)<sup>(77)</sup>. E non è un caso che ancora oggi si discuta sul passaggio ad una gestione del sistema delle politiche attive volta a compensare gli operatori privati non solo in base ai risultati raggiunti, ma ai servizi offerti<sup>(78)</sup>, nonostante sembrano profilarsi alcuni cambiamenti<sup>(79)</sup>.

La relazione che intercorre tra i soggetti da tutelare nel mercato del lavoro e chi è deputato ad apprestare tali tutele è suscettibile di prospettazioni antitetiche a seconda dell'angolo visuale dal quale si guarda al fenomeno. La tesi di preservare la funzione pubblica per la tutela dei soggetti più vulnerabili, affidando ai privati di occuparsi dei soggetti più forti, è senz'altro condivisibile in linea di principio, affondando le proprie radici nelle norme costituzionali; lo è meno sul piano dell'effettività della tutela, come dimostrano le statistiche nazionali e regionali in tema di collocamento dei disabili. Certo, il passaggio ad una competenza del privato per tutelare i vulnerabili dovrebbe rendere compatibile il principio di gratuità dell'intermediazione di matrice ILO con il profitto delle agenzie per il lavoro. Il problema potrebbe essere risolto proprio mediante il supporto degli enti bilaterali, cioè né intermediazione pubblica, né privata, ma sindacale.

---

<sup>(77)</sup> F. TORELLI, *op. cit.*, p. 246; F. LISO, *Collocamento e agenzie private*, cit., p. 608. Sulla distinzione tra *creaming* e *parking*, nonché sui rischi connessi all'esercizio di attività di mediazione da parte dei privati, si veda anche ANPAL, *L'attuazione delle politiche attive attraverso il contracting out. Analisi comparata dei modelli internazionali*, 2019, p. 14.

<sup>(78)</sup> P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 100.

<sup>(79)</sup> Con le delibere del Commissario straordinario dell'Anpal 9 maggio 2022, n. 5 e n. 6, vi è stata una revisione dei costi standard volta ad aumentare l'importo riconosciuto sulla base di un indice di svantaggio dei soggetti presi in carico e della tipologia contrattuale proposta. Sul punto, L. VALENTE, *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con le imprese*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 655. Sempre aderendo alla linea del risultato occupazionale raggiunto, ancorché riguardante soggetti maggiormente svantaggiati, l'art. 10, commi 4 e 5, del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, attribuisce incentivi economici alle agenzie per il lavoro che riescono a collocare i beneficiari dell'assegno di inclusione e a taluni soggetti con autorizzazione speciale, tra cui gli enti bilaterali (art. 6, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 276/2003), imprese sociali ed enti del terzo settore autorizzati alla intermediazione, che collochino persone con disabilità. Cfr. A. SARTORI, *op. cit.*, p. 254.

A riguardo, e così ritornando sui nostri passi, ancora fino a un decennio fa sono rinvenibili tracce di coinvolgimento di tipo istituzionale delle organizzazioni sindacali <sup>(80)</sup> che, proprio in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, evidenziano l'afflato sociale che ne permea l'azione.

Assodata, dunque, la convivenza nel modello delle politiche attive di interessi pubblici, collettivi e individuali, anche di natura meramente economica <sup>(81)</sup>, l'attenzione va ora spostata verso le novità introdotte dal legislatore nell'ultimo quinquennio nella prospettiva evolutiva del mercato del lavoro in senso sociale, in cui gli attori privati si pongono come obiettivo non solo la massimizzazione del profitto – pur legittimo – ma anche l'obiettivo sociale dell'occupazione attraverso il “sostegno” all'attività sindacale. Conseguentemente, appaiono dirimenti le modalità attraverso cui le istituzioni pubbliche riconoscono l'esercizio di funzioni delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro durante e dopo la crisi pandemica.

Pur riproponendo «una rinnovata centralità dello Stato» nelle politiche economiche e sociali <sup>(82)</sup>, il legislatore, prima europeo e poi nazionale, ha spinto verso la condivisione dei progetti di sviluppo del Paese con tutti gli *stakeholders* interessati. Affinché possa delinarsi un mercato giuridico del lavoro dalla coloritura sociale è necessario porre le basi per un confronto partecipativo tra attori pubblici e privati già radicato nel dialogo sociale di matrice europea e ad ogni modo ben noto all'ordinamento italiano.

Tali aspirazioni si sono (nuovamente) concretizzate nel *Recovery and Resilience Facility* (regolamento (UE) 2021/241, articolo 18, § 4, lettera *q*, riguardante l'approvazione e l'implementazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza) e recepite in Italia con il Tavolo permanente del partenariato economico-sociale (articolo 3, decreto-legge n. 77/2021), strumento di programmazione e di controllo sull'attuazione del PNRR a livello centrale e locale <sup>(83)</sup>.

---

<sup>(80)</sup> Il riferimento è alle Commissioni regionali tripartite, di cui all'art. 4, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. 469/1997, che avevano compiti di natura consultativa o, in alcuni casi, come nella Regione a statuto speciale, anche poteri deliberativi. Sul punto, M. CORTI, *op. cit.*; D. GAROFALO, «Welfare», *promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in *RDSS*, 2009, n. 3, spec. pp. 641-642.

<sup>(81)</sup> Sugli operatori privati, che agiscono per profitto, si veda R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, cit., p. 201.

<sup>(82)</sup> L. CALAFÀ, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 165, ma già S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 2.

<sup>(83)</sup> Si vedano le risoluzioni Cese *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza – Cosa funziona e che cosa no?*, 25 febbraio 2021, ECO/545, e *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Come migliorarlo?*, 18 maggio 2021, ECO/592. In particolare, nei punti 4.1 e 4.2 di quest'ultima, il Cese evidenzia rispettivamente che «la dimensione sociale del piano appare relativamente trascurata, nonostante l'importanza

Come è stato già rilevato in precedenza (*supra*, capitolo 2, § 6), la partecipazione delle organizzazioni sindacali alla ripresa del Paese è stata suggellata dal protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, stipulato tra il Governo e le organizzazioni sindacali unitarie il 23 dicembre 2021, che definisce le modalità attraverso cui si sviluppano i diversi tavoli a livello territoriale.

Se, come si vedrà, lo sviluppo di modelli più avanzati di governo del mercato del lavoro rappresenta uno dei profili che richiedono un massiccio intervento del PNRR (Missione 5, *Inclusione e coesione*, Componente 1, *Politiche per il lavoro* <sup>(84)</sup>), ma anche la recentemente introdotta Missione 7, *REPowerEU*, Riforma 5, *Piano nuove competenze-transizioni*) si delinea così il filo conduttore che costruisce l'assetto normativo dell'intervento sindacale nel mercato del lavoro: i diritti di informazione (di natura contrattuale ed eteronoma) possono essere funzionalizzati – pur se con i limiti già rilevati – al soddisfacimento non solo di interessi aziendali ma territoriali, supportando così il confronto in seno ai vari partenariati economico-sociali diffusi a livello locale.

Ad un approccio *bottom-up*, tipico dei diritti di informazione e consultazione, se ne affiancherebbe un altro, di tipo *top-down*, disposto dal legislatore europeo e recepito nell'ordinamento italiano con il partenariato economico-sociale e che esprime quei principi di democrazia partecipata alla programmazione del destino del Paese <sup>(85)</sup>, anche nella prospettiva di rinsaldare per gli anni a venire i rapporti e il dialogo tra attore pubblico e privato.

Il coinvolgimento delle parti sociali nei processi di sviluppo può essere esplorato a partire dai principali obiettivi indicati dal PNRR, in particolare sulle questioni di più diretto impatto sul mondo del lavoro e delle imprese, che rappresentano una delle Missioni del PNRR (M5, C1) e si pongono alcuni obiettivi connaturati alla stessa attività sindacale, quali il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, la diffusione di opportunità per l'acquisizione e l'elevazione delle competenze professionali, nonché la lotta alle discriminazioni all'ingresso ed alla permanenza nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani <sup>(86)</sup>.

---

che essa riveste ai fini della resilienza», rappresentando «un occhio critico» sulla direzione e qualità dell'attuazione del PNRR sotto il profilo delle aspettative dei cittadini.

<sup>(84)</sup> *Ex multis*, D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 122 ss.; P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *LD*, 2023, n. 2.

<sup>(85)</sup> T. TREU, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 459; L. CALAFÀ, *op. cit.*, p. 176; R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, cit., p. 200.

<sup>(86)</sup> P.A. VARESI, *PNRR e politiche attive del lavoro: Piani attuativi regionali*, in *DPL*, 2022, n. 20, p. 1154.

Per rendere efficaci le politiche nazionali, l'impegno delle parti sociali deve proseguire lungo un percorso che, rispetto ai profili di nostro interesse, potremmo sintetizzare in due linee direttrici: la prima riguarda proprio la condivisione con l'attore istituzionale del percorso di programmazione delle attività svolte nell'ambito del PNRR, nella prospettiva, inoltre, che trovi stabilità oltre lo scadere del Piano; la seconda, invece, attiene al coinvolgimento diretto nel governo delle politiche attive del lavoro ricorrendo agli strumenti di natura legale e a quelli propri dell'autonomia collettiva volti a gestire le transizioni occupazionali <sup>(87)</sup>. Ed è interessante notare come queste due prospettive trovino un raccordo nella prima relazione del Coordinatore del Tavolo sul partenariato economico-sociale, che auspica, «con riferimento agli inoccupati», la necessità che «il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) accolga un riferimento ai sistemi bilaterali previsti da molti Ccnl, compresi quelli con i dirigenti, attraverso la stipula di accordi quadro con il Ministero ovvero di patti territoriali fra le regioni e le Parti sociali interessate», nel segno di un «approccio collaborativo fra istituzioni pubbliche e soggetti privati con il pieno coinvolgimento delle parti sociali» <sup>(88)</sup>. Dunque, su sollecitazioni delle stesse parti sociali (da cui traggono origine le osservazioni del Coordinatore del Tavolo), è opportuno che l'ordinamento statale si avvalga degli istituti che trovano espressione nell'ordinamento intersindacale al fine di supportare l'attività pubblica dei servizi per il lavoro.

Tuttavia, avendo riguardo alla prima direttrice, tocca constatare che il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è stato soppresso dall'articolo 1, comma 4, lettere *a-d*, del decreto-legge n. 13/2023, convertito dalla legge n. 41/2023, sostituito da una Cabina di regia istituzionale che, accentrando tutte le funzioni di programma, valutazione e di controllo degli obiettivi del Piano, ha ridimensionato ulteriormente la portata effettiva del modello di partecipazione condivisa degli obiettivi posti dal PNRR <sup>(89)</sup>.

La logica accentratrice che contraddistingue la nuova compagine di Governo non stupisce <sup>(90)</sup>. Nonostante questa virata restano in vigore gli strumenti intro-

---

<sup>(87)</sup> T. TREU, *op. cit.*, spec. pp. 14-15.

<sup>(88)</sup> T. TREU, [Relazione del Coordinatore del Tavolo permanente economico, sociale e territoriale 25 novembre 2021-19 luglio 2022](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, p. 52.

<sup>(89)</sup> L. CALAFÀ, *op. cit.* Si veda anche EUROFOUND, *Social governance of the Recovery and Resilience Facility: Involvement of the national social partners*, 2024, p. 15, dove, si ritiene insufficiente il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

<sup>(90)</sup> Si veda la soppressione dell'Anpal e il trasferimento delle funzioni di politica attiva alla società *in house* Sviluppo Lavoro e il d.P.C.M. 22 novembre 2023, n. 230, art. 36. Si veda, inoltre, la composizione del Tavolo economico-sociale che valuta l'attuazione delle misure di condiziona-

dotti nella precedente Legislatura, ancorché integrati e modificati dall'ultima, rispetto ai quali è possibile sviluppare il ragionamento sul ruolo delle parti sociali, verificando in che termini possa parlarsi di riconoscimento giuridico-formale del sindacato all'esercizio di funzioni nel mercato del lavoro.

Il PNRR non comporta nessuna rottura con il paradigma regolativo lavoristico che, invero, sembra sposare pienamente le politiche per l'occupabilità, ancorché la pleora di istituti recentemente introdotti dal legislatore non ne agevola né la sistematizzazione, né tantomeno il ricorso da parte delle parti sociali <sup>(91)</sup>.

Soprattutto a partire dall'ultimo quinquennio, infatti, il legislatore italiano mostra di essere ancora alla ricerca di un modello di mercato del lavoro efficiente, irrobustendo la “tela di Aracne” delle politiche attive <sup>(92)</sup> e affidando al sindacato rinnovate funzioni, con l'auspicio che sia in grado di conciliare al meglio sussidiarietà e solidarietà, unità e differenze.

In questa sede, sembra opportuno porre in rilievo solo alcuni degli aspetti generali che connotano il disegno di riforma, in senso sociale, del mercato del lavoro. In primo luogo, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali risuona non solo nel complesso normativo che intende promuovere un assetto cooperativo di governo del mercato del lavoro tra operatori pubblici e privati, ma più precisamente in due (meglio, tre) degli architravi che sorreggono l'impalcatura del sistema delle politiche attive del PNRR: oltre all'implementazione dei centri per l'impiego, il Piano ruota sul Programma per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) <sup>(93)</sup> e sul PNC <sup>(94)</sup>, con i quali il legislatore ha deciso di sostenere il processo di transizione ecologica e digitale del Paese. Ad esso si è affiancato più di recente, come anticipato, il PNC-transizioni.

GOL si propone di implementare l'occupabilità e rispondere alle sfide provenienti dagli epocali cambiamenti citati. GOL evidenzia la necessità di individuare

---

lità sociale nel settore agricolo previste dal regolamento (UE) 2021/2115 e dal decreto di recepimento (d.lgs. n. 42/2023), caratterizzata da un'alta presenza di rappresentanti dei datori di lavoro agricolo e da una bassissima presenza dei rappresentanti dei lavoratori (ridotti a 1). Su quest'ultimo profilo, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Sostenibilità e lavoro in agricoltura secondo gli orientamenti comunitari*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2023, n. 3.

<sup>(91)</sup> Sulla sovrapposizione e difficile sistematizzazione delle misure, si veda già D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 8, p. 5; A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, 2021, n. 4, p. 976, che richiamando il noto principio del “rasoio di Occam”, evidenzia come «l'impianto elefantino della governance» rischi di «appesantirne non poco il funzionamento».

<sup>(92)</sup> Ricorre a questa espressione, avendo riguardo soprattutto alle politiche per la formazione e al riparto delle competenze Stato-Regioni, L. ZOPPOLI, *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, in *DLM*, 2003, n. 1.

<sup>(93)</sup> Si veda l'art. 1, comma 324, della l. n. 178/2020 e il d.m. 5 novembre 2021.

<sup>(94)</sup> Si veda il d.m. 14 dicembre 2021.

modalità di coinvolgimento degli operatori economici locali in collaborazione con i centri per l'impiego e i soggetti accreditati, al fine di costituire un punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale <sup>(95)</sup>. Il Programma prosegue auspicando la sottoscrizione di soluzioni “negoziate” mediante “patti territoriali” che coinvolgono gli *stakeholders* del territorio volti a definire programma formativi condizionati all'assunzione <sup>(96)</sup>. Non dissimile appare il richiamo al percorso di ricollocazione collettiva individuato da GOL che, più chiaramente rispetto alle funzioni di pianificazione già affidate all'Anpal <sup>(97)</sup>, intende coinvolgere le organizzazioni sindacali in attività a supporto degli esuberanti di personale di imprese che richiedono l'ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro attraverso specifici percorsi di politica attiva che riguardano collettività di lavoratori o un sottoinsieme consistente di essi <sup>(98)</sup>. Anche il PNC <sup>(99)</sup>, che si intreccia con GOL nell'ambito del target dei lavoratori disoccupati <sup>(100)</sup>, richiama la funzione delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro. Nello specifico, l'esigenza di «sviluppare e rafforzare strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, quali *labour market intelligence, skills*

---

<sup>(95)</sup> Si veda il d.m. 5 novembre 2021, Allegato A, p. 34. Invero, secondo L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, cit., p. 77, il rinvio agli operatori privati appare marginale, a fronte della volontà di rafforzare «un sistema pubblico dei servizi per il lavoro».

<sup>(96)</sup> Si veda il d.m. 5 novembre 2021, Allegato A, p. 35.

<sup>(97)</sup> Ai sensi dell'art. 9 comma 1, lett. *p*, del d.lgs. n. 150/2015, che attribuisce alle politiche attive a livello nazionale la funzione di gestire programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di imprese territoriali e programmi sperimentali di politiche attive del lavoro. Sul punto, A. ALAIMO, *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, spec. p. 29, che rileva una certa «ipertrofia funzionale» delle funzioni affidate all'Agenzia.

<sup>(98)</sup> Si veda ancora il d.m. 5 novembre 2021, Allegato A, p. 46.

<sup>(99)</sup> Emanato con d.m. 14 dicembre 2021.

<sup>(100)</sup> Diversamente, invece, dal target dei giovani in età compresa tra i 15 ed i 25 anni che si avvale del programma “Sistema duale” e dal target “lavoratori occupati” che godono degli interventi del Fondo nuove competenze (FNC) di cui all'art. 88, comma 1, del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020. Per un'analisi del PNC e del FNC, il secondo assorbito dal primo, P.A. VARESI, *Fondo nuove competenze: finanziamento e disciplina*, in *DPL*, 2022, n. 47-48. Invero, avendo riguardo al FNC, occorre rilevare che, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4 del d.l. n. 104/2020, convertito dalla l. n. 126/2020, le specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro finalizzate a percorsi formativi possono essere raggiunte non solo al fine di «mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa», ma anche «per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori»; tuttavia, la dottrina ha evidenziato la preminenza degli accordi che annoverano la prima causale rispetto alla seconda. Rilevano questo cambio di paradigma, P.A. VARESI, *Crisi aziendali: sostegno al reddito e formazione dei lavoratori*, in *DPL*, 2021, n. 1, pp. 38-39; L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *DRI*, 2021, n. 4, spec. p. 1017, che dedica spazio ad alcuni accordi.



*intelligence e skill forecasting*» sembra alludere solo indirettamente ad un utilizzo “diversificato” dei diritti di informazione e consultazione. Ben più mirato è il rinvio alla auspicata sperimentazione dei “patti territoriali”, in attuazione degli indirizzi dell’Agenda europea delle competenze <sup>(101)</sup>, che contribuisce così a definire sul piano del rapporto pubblico-privato i pilastri fondamentali della ripresa occupazionale del Paese.

Non a caso, nel segno del raggiungimento dell’equilibrio di un mercato sociale, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni <sup>(102)</sup>, fermo restando la ripartizione delle competenze di derivazione costituzionale, che assegna la competenza esclusiva in materia di formazione professionale alle Regioni e l’organizzazione territoriale dei mercati del lavoro alla competenza concorrente con lo Stato, nonché la competenza esclusiva a quest’ultimo nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», viene ribadita la necessità di cooperazione con gli attori privati del mercato del lavoro, in particolar modo rafforzando «le filiere produttive e formative, anche attraverso la definizione di patti territoriali ovvero settoriali, al fine di non disperdere le competenze e le professionalità dei lavoratori delle imprese in crisi».

Più recente è, invece, l’introduzione della Missione 7, *RePowerEU*. Con l’approvazione del regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023, entrato in vigore il 1° marzo 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241, gli Stati membri hanno inserito appositi capitoli *REPowerEU* nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, rimodulando misure e finanziamenti già previsti, con l’intento di conseguire i macro-obiettivi del piano *REPowerEU*, volto a rafforzare il sistema produttivo nella transizione ecologica <sup>(103)</sup>. Nell’ambito di questa missione è stato emanato il PNC-transizioni <sup>(104)</sup>, che ha in parte modificato e integrato il PNC e GOL rispetto al rafforzamento delle competenze *green* con l’obiettivo, da un lato, di accelerare la transizione e, dall’altro, di implementare le competenze della forza-lavoro del settore.

La relazione tra formazione (*green*) e lavoro traspare se si guarda alle diverse strategie che il piano promuove: 1) aggiornamento degli strumenti formativi; 2) accentuazione della necessità di supportare l’analisi dello *skills mismatch*; 3) piena

---

<sup>(101)</sup> Si veda d.m. 14 dicembre 2021, Allegato A, punto 10 (*Innovazione e sperimentazione*).

<sup>(102)</sup> Si veda la citata proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro, p. 10.

<sup>(103)</sup> Si veda l’art. 21-*quater*, § 3, lett. f, del regolamento (UE) 2021/241, come introdotto dall’art. 1 del regolamento (UE) 2023/435, secondo cui «la riqualificazione accelerata della forza lavoro, grazie all’acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali, e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e tecnologie critiche connesse alla transizione verde» rappresenta una delle strategie che favorisce la transizione ecologica, giustificando così la rimodulazione del piano finanziario del PNRR.

<sup>(104)</sup> Si veda il d.i. 29 marzo 2024, Allegato A.

collaborazione tra pubblico e privato. Rispetto a quest'ultimo indirizzo strategico, la cooperazione viene richiamata nella forma di “patti territoriali per le competenze e l'occupazione” e, in casi più specifici, nelle forme di “Accademie di filiera”<sup>(105)</sup>, all'interno delle quali le organizzazioni sindacali sembrano rivestire una funzione non ancillare (si veda *infra*).

Questa generale cornice normativa permette di astrarre la funzione sindacale, che implica una rinnovata concezione delle relazioni industriali, che dovrebbe muoversi sul doppio binario dell'impresa e del territorio. L'auspicio tenta di condensare garanzie giuridiche del posto di lavoro e diritti sociali alla formazione e alla rioccupazione; diritti, quest'ultimi, che troverebbero riscontro, pur se nelle vesti di “aspettative”, se contestualizzati nel tessuto economico e produttivo in cui l'organizzazione sindacale agisce, con l'obiettivo di rinsaldare un macro interesse collettivo all'occupazione e rinnovare (ed estendere) la rappresentanza, in quanto «rivitalizza la capacità sindacale di rappresentare i nuovi *professionals*»<sup>(106)</sup> e i disoccupati.

Questo passaggio, invero, non sembra particolarmente innovativo rispetto ad esperienze passate. Tuttavia si inserisce in un *frame* regolativo in cui non solo appare maggiormente definita la ripartizione delle competenze, ma soprattutto in cui le risorse economiche da destinare al “fattore lavoro” sono ingenti<sup>(107)</sup>. Nella cornice normativa analizzata si inseriscono alcuni istituti che coinvolgono direttamente le organizzazioni sindacali.

#### 4. Il contratto di espansione

Utilizzando un criterio latamente cronologico, il primo istituto volto a promuovere la partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali al governo del mercato del lavoro è il contratto di espansione, *ex* articolo 41, decreto legislativo n. 148/2015.

Lo strumento era stato già ripescato dal legislatore nel 2015 nella forma “misteriosa”<sup>(108)</sup> del contratto di solidarietà espansiva, salvo poi subire una sostanziale

---

<sup>(105)</sup> Sulla scia delle esperienze promosse nella Regione Piemonte. Sul punto, A. ANSELMO, A. FIORI, E. VALVASSORI, P.A. VARESI, *Gestione eccedente di personale: nuovi modelli per la transizione occupazionale*, in DPL, 2024, n. 18.

<sup>(106)</sup> B. CARUSO, *Il sindacato tra funzioni e valori nella “grande trasformazione”*. *L'innovazione sociale in sei tappe*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2019, n. 394, p. 25. Di “area social-friendly” parla, invece, L. CALAFÀ, *op. cit.*, *passim*, p. 177 ss.

<sup>(107)</sup> Si veda, *ex multis*, D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 117-118.

<sup>(108)</sup> Così D. GAROFALO, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 343 ss., che ricorre

modifica ad opera dell'articolo 26-*quater*, comma 1, del decreto-legge n. 34/2019, convertito dalla legge n. 58/2019, che ne ha mutato le sembianze e in parte gli obiettivi.

Si tratta di una misura sperimentale che non è stata stabilizzata <sup>(109)</sup>; ciò non toglie come le sue potenzialità meritino di essere analizzate, non potendosi escludere – come già accaduto in passato – un *revirement* del legislatore.

Il contratto di espansione prevedeva, nella sua ultima versione vigente, che le imprese con più di 50 dipendenti <sup>(110)</sup> potessero stipulare accordi, di natura gestionale, in sede governativa con lo scopo di favorire i processi di reindustrializzazione e di riorganizzazione dell'impresa volti al progresso e allo sviluppo tecnologico dell'attività produttiva e, al contempo, all'assunzione di nuove professionalità e alla modifica delle competenze professionali in organico. Per la sottoscrizione del contratto, il citato articolo 41 rimandava alle modalità e ai termini prescritti per la domanda di CIGS, di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.

---

a tale espressione riferendosi all'istituto come introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 726/1984, poiché «mai utilizzato in trent'anni di vigenza della norma»; D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., p. 8, sottolinea che la versione originaria dell'istituto è stata soppressa «troppo frettolosamente, anche perché il contratto di espansione è una misura sperimentale e con un ambito di applicazione limitato».

<sup>(109)</sup> La misura, infatti, non è stata prorogata. L'art. 25-*bis* del d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. 85/2023 (il c.d. decreto lavoro) ha introdotto il nuovo comma 1-*quater* al citato art. 41, che prevede un regime speciale rivolto alle aziende con più di 1.000 dipendenti e riferito esclusivamente ai piani di esodo incentivato, che consente di rimodulare le cessazioni dei rapporti di lavoro previste nell'ambito di contratti di espansione stipulati entro il 31 dicembre 2022 e non ancora conclusi. Cfr. M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione e le misure per il prepensionamento dei giornalisti (artt. 25 e 25-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press, 2023, p. 187 ss.

<sup>(110)</sup> L'ambito di applicazione è stato progressivamente esteso sino a ricomprendere le imprese con 50 unità rispetto alle 1.000 originarie. Cfr. art. 1, comma 349, lett. b, l. n. 178/2020; art. 39, d.l. n. 73/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021, c.d. decreto sostegni-*bis*; art. 1, comma 215, l. n. 234/2021, che aveva introdotto altresì nuovi finanziamenti, prolungandolo sino al 2023. A riguardo, occorre segnalare che con la circ. Inps 24 marzo 2021, n. 48, e con il mess. Inps 25 giugno 2021, n. 2419, veniva precisato che il riferimento al limite dimensionale andasse inteso sia al singolo datore di lavoro, sia alle ipotesi di aggregazione stabile di imprese con unica finalità produttiva o di servizi. Sulle modifiche, *ex multis*, M. CORTI, A. SARTORI, *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova CIG, l'avvio di GOL e il lancio del Piano Nuove Competenze*, in RIDL, 2022, n. 2, III; P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit.; C. CARCHIO, *Il contratto di espansione, in S. CIUCCIOVINO ET AL. (a cura di), Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 164 ss.; M. FAIOLI, *Il contratto di espansione nell'ambito del piano NGEU e delle relazioni industriali italiane*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 3.

148/2015, perimetrandone l'esercizio alle sole associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o alle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero unitarie.

Diversi i requisiti necessari ai fini della stipula dell'accordo. In primo luogo doveva prevedersi l'obbligo di assunzione a tempo indeterminato di «nuove professionalità», anche tramite il ricorso all'apprendistato professionalizzante, nonché l'obbligo di formazione e di riqualificazione professionale dei lavoratori in servizio, accompagnato se del caso dalla riduzione dell'orario di lavoro o dalla sospensione dell'attività e per un periodo non superiore a diciotto mesi, con intervento CIGS. Infine, si prevedeva la possibilità, alternativa o cumulativa rispetto all'obbligo formativo dei dipendenti, di accompagnare i lavoratori in possesso di determinati requisiti anagrafici e contributivi al trattamento pensionistico con l'eventuale fruizione dell'indennità di disoccupazione <sup>(111)</sup>.

Traspare la natura “polimorfa” <sup>(112)</sup> dell'istituto, caratterizzato da indubbie potenzialità e apprezzato dalle sigle sindacali, che ne avevano richiesto la proroga poiché «in grado di accompagnare il passaggio dal lavoro alla pensione con particolare riguardo alle situazioni di crisi di impresa e alle esigenze di riorganizzazione aziendale» e favorire il «ricambio generazionale» <sup>(113)</sup>.

Più che la strumentazione, non particolarmente innovativa, rilevano ai nostri fini le modalità attraverso cui il legislatore ha inteso agevolare il ricambio generazionale e al contempo la tutela della professionalità riguardata a cavallo tra mercato e rapporto.

Ai sensi dell'originario comma 1 del citato articolo 41, i contratti collettivi aziendali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, potevano prevedere clausole che disponessero la riduzione dell'orario di lavoro, e della retribuzione, contestualmente all'assunzione a tempo indeterminato di «nuovo personale».

Sotto il profilo delle differenze tra la formula originaria e quella introdotta dal citato articolo 26-*quater*, ci sono due aspetti che interessa mettere in rilievo. Il primo attiene alla natura normativa dell'istituto, trattandosi nella formulazione originaria di un accordo bilaterale, mentre nel secondo di un accordo prima tra le parti, che coinvolge successivamente l'istituzione pubblica (il Ministero del

---

<sup>(111)</sup> Per un'analisi del provvedimento, V. FILÌ, *Il lavoro nel “decreto crescita”*, in *LG*, 2019, n. 12; E. BALLETTI, *L'autonomia collettiva in relazione alle odierne esigenze di ripresa e sviluppo economico e occupazionale*, ivi, 2022, n. 8-9; M. SQUEGLIA, *La natura “polimorfa” del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'industria*, in *ADL*, 2020, n. 3, I; D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit.; M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, in *DRI*, 2022, n. 1; C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press, 2023, p. 250 ss.

<sup>(112)</sup> Così M. SQUEGLIA, *op. cit.*

<sup>(113)</sup> Si veda il punto *Contratto di espansione e isopensione* del documento *Proposte sindacali per una riforma previdenziale*, di Cgil, Cisl e Uil del 19 gennaio 2023.

lavoro). Nella versione novellata, la procedura di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 148/2015, è funzionale a decretare la legittimità dell'accordo, nonché a verificarne le condizioni, condividere le informazioni e programmare le nuove assunzioni. Soprattutto il ricorso al termine "gestionale" pareva richiamare quelle procedure di cui agli articoli 24 del decreto legislativo n. 148/2015, 4 della legge n. 223/1991 e 1, comma 224, della legge n. 234/2021, volti a procedimentalizzare il potere datoriale nell'esercizio delle proprie prerogative, con la sostanziale differenza che nel contratto di espansione non bastava adempiere agli obblighi procedurali affinché si producessero effetti, ma vi era la necessità di raggiungere l'accordo <sup>(114)</sup>.

Inoltre, il legislatore non si limitava a procedimentalizzare il potere datoriale avendo riguardo esclusivamente alla tutela "difensiva" dei lavoratori (e quindi ai fini della selezione dei soggetti in esubero, potenziale o definitivo che fosse), ma anche estendendone il raggio d'azione sino alle misure di politica attiva. L'istituto dilatava la procedura sino alla fase del c.d. "contatto sociale", ossia del rapporto dell'impresa con il mercato in entrata, che diveniva l'asse portante della norma: il contratto di espansione non si proponeva solo di aggiornare la professionalità delle «qualifiche professionali in esubero» <sup>(115)</sup>, per i quali veniva predisposta la riduzione dell'orario di lavoro (comma 7) e un percorso formativo di riqualificazione (comma 8) <sup>(116)</sup>, ma anche di assorbire le professionalità presenti sul mercato e coerenti con il processo di reindustrializzazione <sup>(117)</sup>.

È stato già rilevato <sup>(118)</sup> che il novellato articolo 41 circoscriveva i benefici economici in esso stabiliti solo nel caso di assunzione di «nuove professionalità», diversamente dalla sua versione originaria che invece ricorreva all'espressione «assunzione di nuovo personale». La *ratio* della versione originaria poteva così rintracciarsi nell'obiettivo di un incremento di tipo solo quantitativo del personale in organico, mentre, nella versione novellata, il legislatore precisava che dovesse trattarsi di «nuove professionalità», sino a quel momento assenti in azienda, al fine di procedere con i processi di reindustrializzazione e di riorganizzazione delle imprese, che assumeva i tratti di «una clausola del programma contrattuale» <sup>(119)</sup>.

Si è già sottolineato come la professionalità (come espressa nel contratto collettivo) del lavoratore sia funzionale a raccordare mercato e rapporto di lavoro,

---

<sup>(114)</sup> Sulla procedura, in particolar modo, C. CARCHIO, *Il contratto di espansione*, cit.

<sup>(115)</sup> E. BALLETTI, *op. cit.*

<sup>(116)</sup> Si concentra su questa novità P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit.

<sup>(117)</sup> La novella è enfatizzata anche da V. FILÌ, *Il lavoro nel "decreto crescita"*, cit.

<sup>(118)</sup> M. SQUEGLIA, *op. cit.*, p. 594.

<sup>(119)</sup> Così il mess. Inps 18 aprile 2023, n. 1450.

nella misura in cui diventa il parametro idoneo a qualificare un lavoratore funzionalmente all'esigenze delle attività di impresa. Nell'istituto in parola traspare come il legislatore certificasse l'esistenza di un interesse collettivo alla tutela della professionalità già nel mercato del lavoro, nel momento in cui l'accordo era funzionale a definire i progetti e i piani di riorganizzazione aziendale, il cui perseguimento poteva trovare soddisfazione solo qualora si affidasse a ben precisate – e definite a monte – professionalità. Non a caso veniva richiamato il contratto di apprendistato professionalizzante di cui all'articolo 44 del decreto legislativo n. 81/2015 che, diversamente dalle altre tipologie di cui agli articoli 43 e 45 del medesimo decreto, è volto al conseguimento di una specifica qualifica definita dal contratto collettivo di settore (si vedano i commi 1 e 2 del citato articolo 44). Con l'accordo, le organizzazioni sindacali partecipavano alla fluidificazione del mercato del lavoro, garantendo altresì che le esigenze d'impresa fossero proceduralizzate in sintonia con le esigenze del singolo lavoratore e nel rispetto (anche sul piano retributivo) della sua professionalità.

Avendo riguardo ai profili quantitativi delle assunzioni, invece, non veniva specificato alcun vincolo, lasciando alla discrezionalità dell'accordo la libertà di definire le modalità – e la quantità – delle nuove assunzioni. Unica eccezione era rappresentata dal caso delle imprese o gruppi di imprese con un organico superiore a 1.000 unità lavorative che attuassero un piano di riorganizzazione o di ristrutturazione di particolare rilevanza strategica al fine di un "ricambio generazionale" di cui al comma 5-*bis* del citato articolo 41. Al fine di usufruire di un'ulteriore fiscalizzazione degli oneri sociali <sup>(120)</sup>, all'atto dell'indicazione del numero dei lavoratori da assumere, il datore di lavoro doveva impegnarsi ad effettuare almeno un'assunzione per ogni tre lavoratori che avessero prestato il consenso ad accettare il prepensionamento.

La combinazione di criteri qualitativi e, in alcuni casi, quantitativi dotava l'istituto di una particolare elasticità dal momento che spettava all'accordo gestionale individuare l'equilibrio tra lavoratori in entrata e quelli in uscita, producendo effetti potenzialmente positivi sul piano del diritto sociale all'occupazione e sul rispetto delle norme inderogabili di legge e/o di derivazione contrattuale.

---

<sup>(120)</sup> E nello specifico l'estensione per ulteriori dodici mesi della riduzione dell'importo da versare al lavoratore sulla base dell'ultima mensilità di spettanza teorica della prestazione Naspi. Si veda la circ. Inps 25 luglio 2022, n. 88.

A titolo esemplificativo, si veda l'accordo ENI del 1° aprile 2021 <sup>(121)</sup> o, passando a profili professionali medio-bassi, l'accordo del Gruppo Pilkington <sup>(122)</sup>, che ha previsto l'assunzione di un numero massimo di 60 lavoratori con contratti a tempo indeterminato (compreso il contratto di apprendistato professionalizzante) da inserire prevalentemente nel sito produttivo edile di Porto Marghera per le mansioni di conduttore impianto, manutentore, operatore addetto alle linee di taglio, movimentazione.

Le organizzazioni sindacali sono state così chiamate, nel solo periodo di vigenza del provvedimento, a svolgere una funzione di raccordo tra rapporto di lavoro e mercato.

Invero, un'analisi quantitativa degli accordi realizzati nel corso del quinquennio ha dimostrato come la misura abbia ricevuto scarsa attenzione nel primo biennio ma con un progressivo e costante aumento degli accordi nel periodo successivo <sup>(123)</sup>.

Indubitabilmente la limitata applicazione è da imputarsi ai requisiti dimensionali delle imprese che potevano accedere originariamente all'istituto <sup>(124)</sup>, solo gradualmente esteso alle attività produttive con più di 50 dipendenti, pur non coincidendo, tuttavia, con l'ambito di applicazione delle imprese ammesse al ricorso della CIGS.

---

<sup>(121)</sup> Stipulato con il Ministero del lavoro, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil; Fiale Cisl; Faile Confail; Ugl Chimici, che rientra nelle ipotesi di cui al comma 5-*bis*. L'accordo ha previsto un programma di 300 assunzioni (anche con contratto di apprendistato professionalizzante), scaglionate tra luglio e dicembre 2021, riguardanti professionalità qualificate (tra cui profili legati alla transizione digitale ed energetica), a cui aggiungere ulteriori assunzioni per le quali siano valutati in via prioritaria i soggetti che hanno completato con profitto il percorso di apprendistato di terzo livello (*ex art.* 45, d.lgs. n. 81/2015) relativo ai percorsi di Master di II livello *Energy Innovation* e Master di II livello *Engineering and Operations*. Invero, si potrebbero citare anche altri casi interessanti. Cfr. M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, cit., nonché l'accordo del Gruppo Marelli 14 marzo 2022, che ha previsto un piano di assunzione di 117 dipendenti. A quanto consta dal sito del Cnel, l'ultimo accordo disponibile sembra essere quello TIM, stipulato in data 28 luglio 2022 con SLC-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Telecomunicazioni e le RSU.

<sup>(122)</sup> Stipulato il 9 febbraio 2022 con il Ministero del lavoro, Assovetro, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Ugl Chimici.

<sup>(123)</sup> Mentre nel primo biennio (2019-2020) di applicazione hanno fatto ricorso solo alcune grandi realtà aziendali, nella fase 2021-2022 lo strumento ha trovato applicazione anche presso realtà minori. Nel 2021 sono stati registrati 40 accordi, per un totale di 11.430 lavoratori coinvolti, mentre con riferimento ai primi 9 mesi del 2022, il dato si attesta a 37 accordi siglati, con una platea di 33.927 lavoratori. Su tali dati, M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione e le misure per il prepensionamento dei giornalisti (artt. 25 e 25-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, cit.

<sup>(124)</sup> C. CARCHIO, *Il contratto di espansione*, cit.; M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, cit.; M. SQUEGLIA, *op. cit.*

Qualche considerazione conclusiva sulle modalità di monitoraggio degli obblighi datoriali previsti dall'accordo, sulla scorta della previsione di cui al comma 2, lettera *b*, del citato articolo 41, che richiede una programmazione delle tempistiche delle assunzioni, quale (altro) requisito fondamentale ai fini della stipula dell'accordo.

Ad eccezione dei controlli previsti dai commi 5, 5-*bis* e 7 dell'articolo 41, decreto legislativo n. 148/2015, riguardanti il monitoraggio da parte dell'Inps del rispetto del limite di spesa previsto per l'istituto, e dall'articolo 25 del decreto-legge n. 48/2023, che ha consentito alle imprese con più di 1.000 dipendenti di rimodulare, con un accordo integrativo da sottoscrivere in sede ministeriale, le cessazioni dei rapporti di lavoro previste nell'ambito di contratti di espansione stipulati entro il 31 dicembre 2022 e non ancora conclusi, il legislatore nulla ha precisato sulle modalità di controllo dell'attuazione dell'accordo di espansione. Né tantomeno alcuna forma di controllo è stata prevista dagli accordi che (ad eccezione di alcuni casi, volti a verificare in sede aziendale, su richiesta di una delle stesse, «l'andamento dei percorsi formativi» (accordo ENI)), glissano sull'argomento. Ciò non rappresenterebbe (*rectius*, non avrebbe rappresentato) comunque un ostacolo, potendosi rinviare ai diritti di informazione e consultazione, *ex* decreto legislativo n. 25/2007 e a quelli previsti dai contratti collettivi.

## 5. L'accordo di ricollocazione

Ai lavoratori impegnati nel progetto di formazione e di riqualificazione nell'ambito del contratto di espansione si applicavano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dall'articolo 24-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015, che regola l'accordo di collocazione (comma 8, articolo 41, decreto legislativo n. 148/2015). Se in prima battuta il rinvio potrebbe apparire “oscuro” <sup>(125)</sup>, atteso che si tratta di strumenti con finalità diverse, al contrario, come già è stato evidenziato <sup>(126)</sup>, l'accostamento non sembra(va) fuori luogo. Infatti, ad eccezione della non perfetta sovrapposibilità dei due istituti avendo riguardo all'ambito di applicazione oggettivo, e dunque delle imprese che soddisfano i requisiti dimensionali ai fini dell'accesso all'ammortizzatore sociale, diversi da quelli del contratto di espan-

---

<sup>(125)</sup> M. CORTI, A. SARTORI, *L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione*, in *RIDL*, 2019, n. 3, III, p. 134.

<sup>(126)</sup> M. SQUEGLIA, *op. cit.*, p. 598.



sione, le misure sembrano seguire un percorso di progressiva gestione “non traumatica”<sup>(127)</sup> del lavoratore che non abbia raggiunto le competenze tecniche necessarie al rinnovato assetto aziendale o alla nuova qualifica richiesta, tale da accompagnarlo anche nei processi di ricollocazione presso altre imprese.

Prima di analizzare nel dettaglio l’istituto di cui al citato articolo 24-*bis*, approfondendone soprattutto i riflessi sotto il profilo della “tutela attiva” offerta da parte del sindacato, giova rilevare come l’epilogo – sino a naturale conclusione – del contratto di espansione tradisce già a monte il disegno di un percorso che parte dalla riqualificazione nel rapporto di lavoro sino alla ricollocazione eventuale del lavoratore nel caso di riorganizzazione aziendale o crisi aziendale, proprio perché l’intervento sindacale si colloca adesso già nel pieno della crisi aziendale e non più nella fase preliminare della ristrutturazione. Ciò non intacca la funzione dell’accordo di ricollocazione che, diversamente dall’accordo di espansione, non è stato soppresso dal legislatore<sup>(128)</sup>.

In effetti occorre rilevare come un intervento di questa natura sia stato caldeggiato dalle parti sociali<sup>(129)</sup>, al fine di agevolare la ricollocazione dei lavoratori eccedentari mediante il supporto di allettanti incentivi, istituzionalizzando così il meccanismo di *outplacement* già previsto dalla contrattazione collettiva.

L’articolo 24-*bis* del decreto legislativo 148/2015, introdotto dall’articolo 1, comma 136, della legge n. 205/2017, prevede che nei casi di ricorso alla CIGS, la procedura di consultazione sindacale, *ex* articolo 24, possa concludersi con la stipula di un accordo che prevede un piano di “ricollocazione”. Nell’accordo sono definiti gli ambiti aziendali e i profili professionali a rischio di esubero, in forza del quale è ammessa l’ipotesi della «ricollocazione lavorativa assistita»<sup>(130)</sup>

---

<sup>(127)</sup> Coerentemente con quanto stabilito dalla lett. *f*, comma 1, art. 1, d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033, che dispone l’obbligo di indicare, nel programma da presentare al fine di soddisfare i requisiti per l’accesso all’ammortizzatore sociale, le previsioni di recupero occupazionale dei lavoratori interessati alla sospensione o riduzione di orario, nonché iniziative volte alla gestione non traumatica degli eventuali esuberanti.

<sup>(128)</sup> La legge di bilancio 2021 aveva rifinanziato per il solo anno 2021 l’AdR (art. 1, commi 327-328, l. n. 178/2020), in attesa della concreta definizione delle misure attuative di GOL, ma la legge di bilancio 2022, nel revisionare gli ammortizzatori sociali, *more solito* ha mantenuto in vigore l’art. 24-*bis* del d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(129)</sup> Si veda la proposta per le politiche del lavoro siglata da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil il 1° settembre 2016.

<sup>(130)</sup> Così D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d’insieme*, cit., p. 11. L’accordo di ricollocazione rievoca così sia nella forma, sia nella sostanza, il “contratto di ricollocazione” di cui all’art. 17 del d.lgs. n. 22/2015 (si veda G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall’attività al contratto?*, cit.; B. CARUSO, M. CUTTONI, *op. cit.*), trasformato poi nell’assegno di ricollocazione dall’art. 23 del d.lgs. n. 150/2015. Sul passaggio dal contratto all’assegno di ricollocazione, «che si manifesta, molto grezzamente, come un voucher», si veda M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 2016, n. 1, p. 119 ss. In senso adesivo, M. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 14. Il lavoratore, o i lavoratori, appartenente alla categoria professionale in esubero può

e l'accesso al nutrito piano di incentivi previsti ai commi 4-6 del citato articolo 24-*bis* <sup>(131)</sup>.

Al fine di limitare il ricorso ai licenziamenti, gli accordi tra imprese e sindacati possono disporre l'avvio dei lavoratori ai servizi di politica attiva già in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale, dunque prima che abbiano acquisito lo status di disoccupati, accordando loro la possibilità di ricorrere all'assegno di ricollocazione <sup>(132)</sup>.

Certo non può escludersi il rischio che, nonostante la presa in carico da parte dei soggetti accreditati e la riqualificazione, il lavoratore non riesca a trovare un nuovo posto di lavoro; né potrà usufruire dell'assegno nel caso in cui diventi disoccupato <sup>(133)</sup>. Ciò sembra contraddire con l'assenza dell'obbligo per il lavoratore di accettare un'offerta congrua (comma 2) <sup>(134)</sup>, proprio perché qualora l'assegno di ricollocazione – in costanza di rapporto di lavoro – non sortisca l'effetto desiderato, ossia della ricollocazione, il lavoratore non potrebbe giovarne successivamente quando sarà privo di occupazione.

Nonostante questo inaggirabile limite, preme qui focalizzarsi soprattutto sulla funzione svolta dalle organizzazioni sindacali. Il legislatore offre alle parti sociali l'opportunità di attivare preventivamente processi di sostegno alla ricollocazione

---

liberamente scegliere di aderire al programma di ricollocazione che, proprio in deroga all'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 150/2015, ammetteva la devoluzione dell'AdR ai soli lavoratori disoccupati, e richiedere, entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione dello stesso accordo, di usufruire dell'assegno di ricollocazione. A riguardo, si rammenta che l'accordo di ricollocazione può essere utilizzato anche nel caso in cui sia previsto l'obbligo di previsione di un piano sociale per le imprese che rientrano nei requisiti dimensionali di cui all'art. 1, comma 225, della l. n. 234/2021 (più di 250 dipendenti), secondo quanto prescritto dal comma 228 della medesima disposizione. <sup>(131)</sup> Ai sensi del comma 4, il lavoratore che accetta l'offerta di un contratto di lavoro con altro datore, la cui impresa non presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa del datore in essere, beneficia dell'esenzione dal reddito imponibile ai fini IRPEF delle somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro, entro il limite massimo di nove mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, mentre secondo il comma 5 ha diritto altresì alla corresponsione di un contributo mensile pari al 50% del trattamento straordinario di integrazione salariale che gli sarebbe stato altrimenti corrisposto. Ai sensi del comma 6, invece, al datore di lavoro che assume il lavoratore di cui al comma 4 è riconosciuto l'esonero dal versamento del 50% dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, nel limite massimo di importo pari a 4.030 euro su base annua, per un tempo pari al tipo di contratto stipulato: diciotto mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato; dodici mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato, che aumenta di ulteriori 6 mesi nel caso di trasformazione del rapporto, riecheggiando con tutta evidenza il vecchio incentivo dell'art. 8 della l. n. 223/1991, abrogato dal 1° gennaio 2017.

<sup>(132)</sup> C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, cit., p. 248.

<sup>(133)</sup> Si veda la circ. Anpal-Min. lav. 7 giugno 2018, n. 11.

<sup>(134)</sup> D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., p. 156.

dei lavoratori in CIGS per i quali presumibilmente diventa impervia la riconferma presso la stessa azienda, d'altronde comprovata dalla stipula dello stesso accordo di ricollocazione nel quale viene certificata «l'esistenza del rischio esuberante»<sup>(135)</sup>.

L'accordo, infatti, configura un'ulteriore ipotesi in cui il legislatore richiede un intervento attivo delle organizzazioni sindacali al fine di “anticipare il rischio” della disoccupazione, nulla vietando ad esse di intervenire nella vera e propria ricollocazione del lavoratore mettendo a sua disposizione servizi intensivi di sostegno alla ricollocazione e attività di riqualificazione attraverso i canali ritenuti più congeniali.

Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, l'AdR può essere utilizzato presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati, mentre sono esclusi i soggetti in regime di autorizzazione. Nulla vieta – anzi, ciò appare auspicabile – che i lavoratori “spendano” il proprio assegno di ricollocazione presso i soggetti accreditati che collaborano in stretta sinergia con le organizzazioni sindacali.

A titolo esemplificativo, ipotizzando che l'unità produttiva presso la quale viene stipulato l'accordo *ex* articolo 24-*bis*, decreto legislativo n. 148/2015, sia ubicata in Puglia, e conseguentemente che l'accordo di collocazione riguardi lavoratori operanti in territorio pugliese, nulla osta di spendere l'AdR presso l'Associazione Smile Puglia o, circoscrivendo l'esempio ad uno specifico settore, presso l'Ente Bilaterale Turismo Puglia, che sono enti entrambi iscritti all'Albo dei soggetti accreditati di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo n. 150/2015, nonché enti che lavorano a stretto contatto con le organizzazioni sindacali. Lo Smile è un ente promosso dalla Cgil Puglia<sup>(136)</sup>, mentre l'EBT Puglia trova la sua fonte costitutiva nel contratto collettivo.

Si creerebbe così un circolo “virtuoso” in cui l'organizzazione sindacale svolge la funzione di politica attiva, non intervenendo direttamente nel processo di ricollocazione ma ricorrendo ad enti di propria emanazione; né tantomeno potrebbe paventarsi il rischio che l'organizzazione sindacale svolga attività di selezione dei soggetti da ricollocare, atteso che è il lavoratore potenzialmente in transizione ad aderire liberamente all'accordo.

Non appare estemporaneo, in questo caso, richiamare nuovamente i diritti di informazione e consultazione di cui i rappresentanti dei lavoratori, aziendali e territoriali, sono titolari, idonei – in potenza – alla creazione di una rete di controllo e a protezione nel mercato (*rectius*, dal mercato), che si giova delle occasioni di lavoro che si manifestano a seguito dell'adempimento dei suddetti obblighi da parte del datore di lavoro.

---

<sup>(135)</sup> P.A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, 2022, n. 13.

<sup>(136)</sup> Si veda la sezione [Modello organizzativo](http://www.smilepuglia.it) in [www.smilepuglia.it](http://www.smilepuglia.it).

Sorge a questo punto un interrogativo, nel senso che un percorso di tale portata, potrebbe determinare un ritorno alle forme di *closed shop* tipiche del XIX secolo, con il rischio di veicolare la volontà del singolo lavoratore eventualmente non iscritto verso un'incondizionata adesione all'organizzazione sindacale nel segno del soddisfacimento di un interesse individuale e minando l'indivisibilità dell'interesse collettivo, che trasfigurerebbe così nella sommatoria di plurimi interessi individuali "accorpati".

Questo rischio può essere scongiurato analizzando la disciplina dell'istituto citato secondo la prospettiva delle libertà di cui è titolare il singolo lavoratore nell'iter appena prefigurato.

Preliminarmente occorre ribadire come l'interesse dell'organizzazione sindacale si concretizzi in prima battuta nella stabilità del posto di lavoro e solo successivamente nella ricerca di una nuova occupazione. Con ciò si intende ancora una volta rimarcare che la ricollocazione continua a rappresentare, per il sindacato, solo l'*estrema ratio* a cui ricorrere qualora sia improponibile la salvaguardia dell'occupazione, come garantita d'altronde dall'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n. 148/2015, che sancisce l'intervento della CIGS solo a determinate condizioni.

Passando alla valutazione delle libertà del lavoratore, ciò premesso, il possibile condizionamento (*rectius*, onere) ad aderire alla sigla sindacale che agisce a supporto nel processo di ricollocazione si scontra con l'imprescindibile libertà negativa del soggetto di non iscriversi all'organizzazione sindacale. Ancora, se ciò non bastasse, giova rammentare che, ai sensi del citato articolo 24-*bis*, il lavoratore sceglie liberamente di aderire all'accordo ricollocazione, previa sua individuazione tra i profili professionali selezionati nell'accordo, proprio perché la situazione di crisi non sembra ancora definitiva (si veda più diffusamente *infra*). In ultima battuta, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, il lavoratore può discrezionalmente decidere di spendere il proprio assegno presso il Centro per l'impiego oppure i servizi accreditati, il che presuppone una certa libertà d'azione nel mercato; libertà che, invero, comporta rischi maggiori o minori a seconda che il soggetto decida di accettare o meno il supporto di chi conosce il mercato, cioè le organizzazioni sindacali.

In sostanza, ad una lettura incrociata delle varie normative che intervengono su questa specifica e – potenziale – attività del soggetto sindacale, e mettendo da parte le eventuali derive patologiche del sistema, il legislatore profila un intervento diretto del sindacato nelle attività a supporto del lavoratore nel mercato, pur preservando la libertà di quest'ultimo.

D'altronde, preme ricordare, che se l'interesse collettivo all'occupabilità e all'occupazione è unico e indivisibile, a prescindere dall'iscrizione o meno all'organiz-

zazione sindacale, non rileva la volontà del soggetto non iscritto di aderire successivamente all'organizzazione sindacale – pur se auspicata in vista del rafforzamento del ruolo del sindacato <sup>(137)</sup> – ma in primo luogo il soddisfacimento dei suddetti interessi (all'occupabilità e all'occupazione), che sono anche pubblici <sup>(138)</sup>, al fine di evitare qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei soggetti da ricollocare <sup>(139)</sup>, nonché la dispersione di professionalità da questi possedute e il possibile avvio verso il mercato del lavoro sommerso e/o irregolare.

## 6. L'accordo di transizione occupazionale (ATO)

La legge n. 234/2021, novellando il decreto legislativo n. 148/2015, ha introdotto un altro istituto in grado di agevolare la fluidificazione del mercato del lavoro per i lavoratori in esubero delle imprese che rientrano nel campo di applicazione della CIGS. Si tratta dell'accordo di transizione occupazionale (ATO) (articolo 22-ter, decreto legislativo n. 148/2015, introdotto dall'articolo 1, comma 200, della legge n. 234/2021).

A conclusione della procedura di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 148/2015, le parti possono stipulare un accordo nel quale vengono individuate le modalità di gestione della crisi, avendo riguardo alle politiche passive e attive: sotto il primo profilo, viene stabilita la proroga di ulteriori 12 mesi della CIGS per le causali di cui alle lettere *a* e *b* del comma 1, articolo 21, oppure per cessazione di attività di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 130/2018 <sup>(140)</sup>; quanto alle politiche attive, viene regolata la negoziazione di attività volte alla formazione, ricollocazione o autoimpiego dei percettori dell'ammortizzatore sociale.

Questi due profili meritano di essere analizzati distintamente, pur se sono funzionalmente collegati l'un l'altro.

---

<sup>(137)</sup> D'altronde, sostiene Miscione, «almeno per i sindacati maggiori, la tutela è stata sempre data a tutti a prescindere dall'iscrizione (ma è ovvio che chi chiede la tutela avrà forti incentivi ad iscriversi)». Così M. MISCIONE, *Il sindacato nelle imprese per la legalità*, in *LG*, 2019, n. 1.

<sup>(138)</sup> Come emerge chiaramente dagli incentivi previsti dal legislatore ai commi 4, 5 e 6 del citato art. 24-bis. Sul punto, P.A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, cit. Non a caso, come è stato già rilevato in precedenza, il meccanismo “ripesca” il sistema di incentivi previsto dall'art. 8 della l. n. 223/1991 per i percettori della indennità di mobilità. Sul punto, D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit.

<sup>(139)</sup> Si veda, a titolo informativo, l'adozione di un Codice etico da parte dello SMILE, secondo cui «Nell'erogazione dei servizi deve essere garantita l'uguaglianza di tutti i fruitori; nessuna distinzione può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche. L'uguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione».

<sup>(140)</sup> Si veda la circ. Inps 18 marzo 2022, n. 6, e, per quanto riguarda le istruzioni procedurali, il mess. Inps 15 giugno 2022, n. 2423.

Come nell'accordo di ricollocazione, di cui all'articolo 24-*bis*, il legislatore preme sulla necessità che il mutuo riconoscimento delle parti sociali sia suggellato dall'accordo, ancorché i due istituti si riferiscano a due diverse fasi “della vita aziendale”. Nei casi di cui all'articolo 24-*bis* il rischio di esubero è latente: il legislatore intende promuovere tempestivamente azioni di sostegno alla ricollocazione presso altre imprese dei lavoratori considerati a rischio di esubero, sollecitando le parti sociali ad “aggregare” immediatamente il fenomeno dell'eccedenza di manodopera, accompagnati da un'assistenza più vigorosa (l'AdR). L'articolo 22-*ter*, invece, riguarda le ipotesi in cui il rischio esubero è conclamato, atteso che la proroga dell'ammortizzatore sociale è prevista per quei lavoratori che hanno già raggiunto i limiti massimi di durata dell'intervento e per i quali ricorrono misure volte a promuovere la ricollocazione presso altro datore di lavoro<sup>(141)</sup>. Infatti, al fine di usufruire della CGIS per tutta la sua durata, come disciplinata dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 148/2015, è essenziale solo che il datore di lavoro richiedente ottemperi agli obblighi procedurali di cui all'articolo 24, mentre nel caso in cui l'impresa intenda ricorrere alla proroga della misura oltre i 24 mesi sorge l'obbligo di raggiungere un accordo con la rappresentanza sindacale. Superati i 36 mesi complessivi, nel caso di mancata ricollocazione i lavoratori acquisiranno lo status di disoccupato, accedendo così alla Naspi.

Per completezza, invero, emerge un'altra differenza sostanziale, che attiene rispettivamente alla dimensione individuale e collettiva degli istituti: l'accordo di ricollocazione si fonda sulla discrezionalità del singolo lavoratore di aderire preventivamente al programma di politiche attive, mentre nel secondo caso l'adesione riguarda il gruppo di lavoratori in esubero a partecipare al programma di ricollocazione “collettiva”<sup>(142)</sup> a seguito dell'accordo.

L'importanza che riveste l'accordo *ex* articolo 22-*ter* è tangibile sol che si consideri che, da un lato, svolge una funzione autorizzatoria di accesso alla misura di welfare<sup>(143)</sup>, e dall'altro – aspetto che qui maggiormente interessa – rende edotta l'organizzazione sindacale dell'esubero definitivo di personale. Tale lettura trova conferme guardando soprattutto al ricorso alla CIGS per le imprese in crisi che abbiano cessato o cessino l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione con conseguente riassorbimento occupazionale, di cui all'articolo 44, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018. Per la fattispecie in parola, al fine di beneficiare dell'ammortizzatore sociale, era già previsto l'obbligo di stipulare uno

---

<sup>(141)</sup> P.A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, cit.; P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit.; C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, cit. p. 249.

<sup>(142)</sup> Si concorda, infatti, con le posizioni di C.E. BARACHETTI, *La riforma degli ammortizzatori e le proposte della CGIL*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali*, Futura, 2022, p. 31 ss.

<sup>(143)</sup> E. BALLETTI, *op. cit.*

specifico accordo sindacale, da concludersi in sede istituzionale data la tipicità del caso, proprio perché l'esubero dell'impresa cedente era già accertato, seppur "protetto" dal possibile riassorbimento dei lavoratori secondo la procedura di cui all'articolo 47 della legge n. 428/1990 <sup>(144)</sup>.

Dunque, il minimo comune denominatore tra le due ipotesi di CIGS, e che giustifica il ricorso per entrambe all'ATO, è rappresentato proprio dalla certezza che i lavoratori siano in esubero e non possano essere riassorbiti né per le ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 148/2015, dunque presso la medesima unità produttiva richiedente l'ammortizzatore sociale, né nell'ipotesi prevista dall'articolo 44 del decreto-legge n. 109/2018, ossia quando la società acquirente non sia in grado di garantire il riassorbimento dei lavoratori nella sua totalità, nonostante l'accordo <sup>(145)</sup>. In entrambi i casi diventa necessario "anticipare il rischio" della disoccupazione governando le transizioni occupazionali dei lavoratori.

La gestione "partecipata" delle eccedenze di personale si presenta così per il datore di lavoro la soluzione potenzialmente ideale non solo a certificare l'esubero, prima dell'avvio della procedura di licenziamento, *ex* articoli 4, legge n. 223/1991, ma soprattutto a raggiungere una soluzione bilanciata tra i propri interessi e (auspicabilmente) quelli dei lavoratori, atteso che, in ogni caso, l'impresa non è tenuta al completo riassorbimento degli stessi. In questa prospettiva si profila uno spostamento delle relazioni industriali dal piano conflittuale a quello cooperativo.

Passando, invece, alle organizzazioni sindacali, l'accordo riconosce sul piano giuridico-formale l'estensione dell'interesse collettivo all'occupazione in vista della costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Nello specifico, lo strumento è funzionale, da un lato, a garantire la salvaguardia delle professionalità dei lavoratori <sup>(146)</sup>, che verrebbe minata qualora si disperdano le competenze possedute, dall'altro a evitare che i soggetti in esubero maggiormente a rischio (come gli over 50 che non hanno raggiunto i requisiti pensionistici) vengano fagocitati dal mercato del lavoro sommerso. In sostanza, l'interesse collettivo alla tutela della professionalità e alla protezione dal mercato del lavoro sommerso, quali subspecie del macro-interesse all'occupazione, troverebbero più agevole soddisfazione

---

<sup>(144)</sup> Sulle modalità di autorizzazione della CIGS per le imprese in crisi, di cui al citato art. 44, si veda il d.i. 25 marzo 2016, n. 95075, in particolare l'art. 2, e la circ. Min. lav. 4 ottobre 2018, n. 15.

<sup>(145)</sup> Si veda la circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6.

<sup>(146)</sup> Cfr. circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6, che lo ritiene uno strumento utile «per soddisfare le esigenze di salvaguardia delle professionalità e per valorizzare la gestione occupazionale delle aziende». D'altronde, ai sensi del comma 2 dell'art. 22-*ter*, cit., i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della l. n. 388/2000 sono individuati tra i soggetti idonei a favorire la riqualificazione dei lavoratori in esubero.

solo qualora l'organizzazione sindacale non si limiti a contenere gli effetti negativi prodotti dalle crisi occupazionali.

Allo stesso tempo, la molteplicità di interessi in gioco non può che dilatarsi sino a considerare l'interesse pubblico all'occupazione, certificato per l'anno 2022 con una serie di incentivi a favore dei datori di lavoro che assorbono gli esuberanti<sup>(147)</sup>, e in generale dai commi 3 e 4 dell'articolo 22-ter, che rispettivamente aprono alla discrezionale collaborazione delle Regioni, incaricate di cofinanziare le azioni previste dall'accordo nell'ambito delle attività di propria competenza (formazione e politica attiva del lavoro) e garantiscono l'accesso a GOL dei lavoratori che usufruiscono dell'ammortizzatore sociale.

L'accordo, in sostanza, rappresenta il vero fulcro delle rinnovate funzioni dell'organizzazione sindacale a protezione dei lavoratori nel mercato e dal mercato, da intendersi nel primo caso come le misure di riqualificazione e/o rafforzamento delle competenze in attesa di un nuovo rapporto di lavoro, nel secondo come immediata ricollocazione presso una nuova impresa. Esso enuclea le modalità attraverso cui l'organizzazione sindacale intende proteggere l'interesse collettivo all'occupazione, ma – invero – è anche il metro di giudizio attraverso cui “pensare” la volontà del datore di lavoro di gestire in maniera non traumatica gli esuberanti.

L'accordo affida al sindacato l'opportunità di essere protagonista nella definizione di un'intesa che traduca in chiave occupazionale gli strumenti di welfare e che raccordi l'adempimento degli obblighi formativi<sup>(148)</sup>, nel solco del diritto

---

<sup>(147)</sup> Si vedano i commi 243-248 della l. n. 234/2021, che hanno introdotto interessanti misure nel caso di ATO, ancorché temporaneamente limitate al periodo di pandemia, come precisato dal comma 247, che circoscrive gli incentivi alle limitazioni previste dalla sezione 3.1 della comunicazione della Commissione europea *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 19 marzo 2020, C(2020)1863 final, e nei limiti e alle condizioni di cui alla medesima comunicazione. L'unico incentivo strutturale è previsto dal comma 248, secondo il quale i destinatari di CIGS per transizione occupazionale possono essere assunti, ai fini della loro riqualificazione professionale, con contratto di apprendistato professionalizzante, senza limiti di età. Sul punto, M. CORTI, A. SARTORI, *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova CIG, l'avvio di GOL e il lancio del Piano Nuove Competenze*, cit., D. GAROFALO, *Gli interventi per la gestione*, cit.

<sup>(148)</sup> Se del caso ricorrendo al PNC (ma anche al PNC-transizioni). Il Piano deve soddisfare, tra gli altri, i seguenti requisiti: rivolgersi sia alle persone occupate sia disoccupate, con l'obiettivo di migliorarne le competenze digitali e incoraggiare l'apprendimento permanente; individuare le competenze e gli standard pertinenti sulla base di una collaborazione tra il sistema pubblico e privato; tenere conto delle diverse esigenze dei gruppi di destinatari interessati, tra i quali le categorie più vulnerabili.



soggettivo all'apprendimento permanente, con quelli della ricollocazione. D'altronde, come è stato già rilevato <sup>(149)</sup>, i sindacati «conoscono molto bene il mercato del lavoro e sanno quali sono i settori in cui vi è richiesta di nuove professionalità e di quali professionalità vi è bisogno in ciascun settore», potendo «utilizzare i dati del sistema informativo Excelsior Unioncamere Anpal, che registrano mensilmente i fabbisogni delle imprese, o le comunicazioni obbligatorie per il lavoro dipendente per comprendere quali settori stanno assumendo e quali sono in espansione». A queste informazioni, come si è avuto modo di analizzare (*supra*, capitolo 2, parte 3), nulla vieta di affiancare quelle provenienti dai diritti di informazione di fonte contrattuale e legale.

Al fine di dare concretezza alla ricostruzione offerta, occorre spostarsi dal piano teorico a quello delle relazioni industriali. Invero, a quanto consta, non sono numerosi i casi in cui le parti sociali abbiano raggiunto l'intesa di cui all'articolo 22-ter.

Si prenderà come esempio la vertenza *Testi Cementi* <sup>(150)</sup>, a conclusione della quale è seguita la stipula dell'accordo di transizionale occupazionale per 30 lavoratori in esubero «non risolto» <sup>(151)</sup>.

L'ATO ripropone i meccanismi formalmente riconosciuti dal legislatore, per cui non sembra opportuno dilungarsi ulteriormente, ad eccezione di alcuni aspetti di particolare rilievo. Occorre preliminarmente ricordare che non vi erano particolari impedimenti per l'impresa di procedere alla gestione degli esuberi ricorrendo al licenziamento collettivo. In questo contesto, tuttavia, l'accordo svolge la funzione di offrire alla parte datoriale una soluzione alternativa di gestione

---

<sup>(149)</sup> L. VALENTE, *Transizioni occupazionali, politiche attive del lavoro e ruolo del sindacato nell'era del Governo Draghi*, in *Boll. ADAPT*, 2022, n. 7.

<sup>(150)</sup> Della quale è opportuno rammentarne i passaggi fondamentali. A seguito della crisi pandemica, la Buzzi Unicem S.p.A. decide di avviare la procedura per cessazione di attività dello stabilimento sito in Greve di Chianti (dopo averlo acquisito dalla Testi Cementi S.r.l. nel 2019) e ricorrere alla CIGS, ai sensi dell'art. 44 del d.l. n. 109/2018, per 69 addetti, ratificata con accordo del 22 giugno 2021, nel quale le parti sociali hanno concordato la gestione degli esuberi, nonché le forme di incentivo all'esodo e le misure per favorire la ricollocazione dei lavoratori interessati alla procedura di licenziamenti collettivi per cessazione di attività (art. 24, l. n. 223/1991). Il negozio è stato supportato da un verbale di accordo presso il Ministero del lavoro ai sensi del citato art. 44 e un accordo presso la Regione Toscana in merito al programma di politiche attive per i lavoratori destinatari dell'ammortizzatore sociale. Si precisa che, durante il periodo di CIGS, le parti sociali e le istituzioni, regionali e locali, hanno stipulato un ulteriore accordo volto a «preservare i livelli occupazionali, il patrimonio di professionalità e le competenze» di cui le lavoratrici e i lavoratori dello stabilimento del Chianti «sono portatori» (si veda l'accordo per il lavoro, lo sviluppo, l'occupazione, la formazione e l'ambiente del Chianti 27 agosto 2021), prevedendo una serie di incentivi per le imprese che aderivano alla Rete del lavoro, appositamente costituita, e assumevano i lavoratori beneficiari della CIGS.

<sup>(151)</sup> Si veda l'accordo stipulato dalla Testi Cementi S.r.l. e Cgil, Cisl e Uil, nonché delle RSU aziendali del 1° giugno 2022.

della crisi, che produce l'effetto di "distensione del conflitto", nella misura in cui certifica la scelta di gestire in maniera non traumatica gli esuberanti.

Avendo riguardo all'organizzazione sindacale, appare proficuo evidenziare la clausola secondo cui le parti non si limitano a sancire l'esuberanza dei lavoratori, ma anche a supportarli nelle pieghe del mercato: l'accordo prevede un incontro, a distanza di alcuni mesi, tra le parti, al fine di monitorare non solo l'utilizzo dell'ammortizzatore sociale, ma anche il processo di ricollocazione dei lavoratori. Dunque, il percorso di accompagnamento del lavoratore verso la ricollocazione deve concludersi con la fine del periodo di "inattività lavorativa" e con la verifica delle condizioni di impiego del lavoratore presso il nuovo datore di lavoro, all'insegna di un circolo virtuoso che presuppone un costante monitoraggio sulle condizioni attinenti alla vita professionale del lavoratore, come previsto già dall'accordo concertato del 2021 <sup>(152)</sup>.

## 7. Il percorso di ricollocazione collettiva nel Programma GOL

Coerentemente con il comma 4 del citato articolo 22-ter, l'ATO della vertenza *Testi Cementi* certifica lo stretto legame che intercorre con il Percorso 5 di GOL, volto alla ricollocazione dei lavoratori. Il negozio postula, infatti, che «accanto al Programma di Politiche Attive [già regolato con gli accordi che precedono il contratto di transizione occupazionale] si affiancherà, nel corso del presente anno, il nuovo programma nazionale di presa in carico finalizzata all'inserimento lavoratori GOL». D'altronde è lo stesso decreto ministeriale del 2021, di attuazione di GOL, che sancisce «il coinvolgimento dell'azienda e dei rappresentanti dei lavoratori – parte attiva nella ricerca delle soluzioni e nella costruzione del progetto» <sup>(153)</sup>, al fine di individuare una specifica soluzione di gruppo che favorisca il reimpiego collettivo.

Il sistema, dunque, muove nella direzione di creare un iter senza soluzione di continuità tra "esuberanza del personale" e ricollocazione collettiva; esuberanza che non deve ritenersi circoscritto ai soli beneficiari della CIGS ai sensi dell'articolo

---

<sup>(152)</sup> Nell'accordo per il lavoro, lo sviluppo, l'occupazione, la formazione e l'ambiente del Chianti del 2021 si legge che le imprese aderenti all'accordo, e dunque alla rete territoriale, devono «garantire il coinvolgimento preventivo delle OO.SS. sottoscrittrici sulla volontà di assumere lavoratrici e lavoratori [...] al fine di sottoscrivere accordi collettivi con le federazioni di categoria di riferimento a tutela dei lavoratori».

<sup>(153)</sup> Come recita il d.m. 5 novembre 2021, Allegato A, p. 47.

19 ss. del decreto legislativo n. 148/2015, come potrebbe intendersi da una lettura superficiale di GOL<sup>(154)</sup>, ma a tutti i lavoratori formalmente occupati ancorché potenzialmente in transizione. L'ambito di applicazione soggettivo delineato dal Percorso 5, come predisposto da GOL, suggerirebbe un bacino di utenza di lavoratori più esiguo, escludendo di contro numerosi soggetti che pur formalmente titolari di un rapporto di lavoro, ma nella sostanza in transizione, verrebbero direzionati verso i percorsi 1,2 o 3, a seconda della profilazione compiuta dai CPI.

Con la nota di coordinamento disposta dall'Anpal in materia di beneficiari del Percorso 5<sup>(155)</sup>, arrivano però alcune delucidazioni che estendono la ricollocazione collettiva a tutti i soggetti rientranti nella categoria dei potenziali lavoratori in esubero<sup>(156)</sup>.

Ancora, la nota prosegue indicando che «corrispondentemente, i servizi per il lavoro avranno cura di programmare gli interventi con la dovuta flessibilità: ad esempio, in casi di riconversione o di nuovi investitori che rilevano l'azienda in crisi potrà essere programmata una riqualificazione collettiva anche per i lavoratori che in esito all'*assessment* sono stati assegnati al percorso 1».

---

<sup>(154)</sup> Secondo il decreto ministeriale attuativo di GOL, Allegato A, pp. 39-40, sembrerebbe che ad accedervi siano i lavoratori «beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro», le cui fattispecie, recita il Programma, «andranno individuate nell'ambito dell'emananda riforma degli ammortizzatori sociali, identificando in particolare coloro che, seppur ancora formalmente occupati, sulla base delle causali o della durata degli strumenti risultano anche potenzialmente in transizione». Ancora, prosegue, «si tratta dei lavoratori di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2015, per i quali cioè sia prevista una riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi». Si precisa che l'art. 22, successivamente abrogato dall'art. 1, comma 203, della l. n. 234/2021, si riferiva ai «lavoratori dipendenti per i quali la riduzione di orario è connessa all'attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratto di solidarietà, o intervento dei fondi di solidarietà».

<sup>(155)</sup> Si veda la circ. Anpal 27 ottobre 2023, n. 1, *Nota di coordinamento in materia di beneficiari del Percorso 5 della Garanzia per l'Occupabilità di lavoratori – GOL*.

<sup>(156)</sup> In particolare, i soggetti che usufruiscono del percorso in parola non sono esclusivamente i beneficiari dell'ammortizzatore sociale ai sensi dell'art. 24-*bis* del d.lgs. n. 148/2015 e quelli di cui all'art. 44 del d.l. n. 109/2018, ma anche i beneficiari di ammortizzatori in proroga di cui all'art. 22-*bis* e di cui all'art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015, riservata «alle imprese operanti in area di crisi industriale complessa»; i lavoratori che beneficiano di ammortizzatori in proroga alla durata della CIGS per le aziende commissariate, di cui all'art. 7, comma 10-*ter*, del d.l. n. 148/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 236/1993; i lavoratori coinvolti nelle procedure di licenziamento collettivo, *ex art.* 4, l. n. 223/1991. Per completezza, occorre rammentare che l'art. 22-*bis* è stato prorogato, da ultimo, dall'art. 1, comma 129, della l. n. 234/2021 sino al 2024 (art. 22-*ter*, comma 5, d.lgs. n. 148/2015), salvo poi essere rivalizzato dall'art. 23, lett. *f*, del d.l. n. 4/2022, che ha abrogato il citato comma 5 dell'art. 22-*ter*. Su tali modifiche, P.A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, cit.

*Prima facie* la formulazione appare pleonastica, atteso che nei casi dei lavoratori individuati dalla nota (e dunque, i lavoratori “potenzialmente in transizione”) il “tragitto” appare già segnato, ossia l’assegnazione al Percorso 5.

Occorre pertanto approfondire l’espressione utilizzata del legislatore.

Appurato che il Percorso 5 – come anche il Percorso 1 – riguarda lavoratori in costanza di rapporto di lavoro e potenzialmente in transizione, la nota sembra sottolineare che il soggetto preso in carico, in virtù di una gestione “flessibile” del programma, potrà essere trasferito al percorso di ricollocazione collettiva.

Resta oscuro il motivo per cui un lavoratore che rientra nelle categorie di soggetti individuati nella nota – la cui gestione è già preventivamente regolata mediante l’accordo sindacale e le eventuali soluzioni in esso individuate – possa essere escluso dal percorso 5: per un’errata valutazione da parte dei Cpl? In questo caso, allora, non sembra opportuno appellarsi ad una programmazione “flessibile” degli interventi da mettere in campo (come richiamata dalla nota), stante la possibilità di modificare il Patto di servizio personalizzato – comunque richiesto anche nel caso di Percorso 5 – secondo la prassi amministrativa <sup>(157)</sup>.

In alternativa, sembra plausibile un’ulteriore ipotesi, verso cui si propende: la precisazione può alludere alla possibilità che nel caso in cui siano già attivi percorsi di ricollocazione collettiva che sfociano nell’assunzione dei lavoratori presso imprese in corso di riconversione industriale o recentemente acquisite da un nuovo investitore, è possibile dirottare verso il medesimo percorso anche un singolo lavoratore precedentemente assegnato al Percorso 1 – che dunque dispone già di competenze e necessita solo di essere ricollocato – qualora, a seguito della sua profilazione possa essere idoneo a soddisfare l’interesse qualitativo – e dunque professionale – e quantitativo dell’impresa designata all’assunzione.

In tale prospettiva, la “programmazione flessibile” del processo di ricollocazione, enunciata dalla nota, sembra coerente con GOL, proprio perché la dimensione collettiva del percorso abbraccerebbe tutti i lavoratori accomunati dalle medesime professionalità richieste in quel dato momento.

---

<sup>(157)</sup> A riguardo, V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 176, che, rispetto all’obbligo di confermare lo stato di disoccupazione e di profilazione ai fini della stipula del Patto di servizio personalizzato, ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015, ritiene condivisibile l’obbligo di un incontro *de visu* presso il Cpl, al fine di «provvedere a sistemare manualmente alcuni errori, oppure a rimediare alle distorsioni frutto del sistema». Si deduce che gli errori del sistema possono essere comunque soggetti a modifica manuale. Più di recente, L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l’impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, cit., p. 105, che analizzando la procedura di *assessment*, rileva come essa si divida in un’analisi prima quantitativa e poi qualitativa, durante la quale l’operatore viene supportato nella identificazione del percorso più idoneo tra quelli previsti da GOL.

A maggior ragione considerando questo specifico profilo, appare interessante tracciare un'ipotesi teorico-ricostruttiva del Percorso 5, sul versante delle relazioni sindacali e in particolare, come strumento di rafforzamento delle prerogative sindacali.

Il coagulo delle medesime professionalità in un percorso di ricollocazione collettiva potrebbe più facilmente attrarre nuovi investitori, che disporrebbero già a monte di forza-lavoro qualificata e pronta a svolgere la prestazione dedotta in contratto. Il modello ricalca esperienze già note al nostro ordinamento connotate dall'erogazione alle imprese di un servizio formativo i cui costi sono coperti dalla Regione <sup>(158)</sup>, rinvenibile nella «duplice circostanza che al datore di lavoro viene offerto non un contributo economico o uno sgravio contributivo, bensì una formazione degli assumendi, gratuita e mirata sulle sue specifiche esigenze, e che la formazione viene impartita in una fase pre-contrattuale, ma implica [allo stesso tempo] una garanzia di assunzione a tempo indeterminato nei confronti dei lavoratori che abbiano proficuamente seguito il corso e la fase di apprendimento nell'impresa» <sup>(159)</sup>. Tuttavia, in questa circostanza, il legislatore colora di “socialità” la misura di politica attiva, esaltando la sinergia tra attore pubblico e organizzazione sindacale, il che può consolidare certamente il consenso e, conseguentemente, il potere collettivo.

Anche questo istituto sembrerebbe confermare l'esistenza di un interesse collettivo alla tutela della professionalità nelle fasi di transizione da un rapporto di lavoro ad un altro, prefigurando embrionalmente quel paradigma della “teoria dell'offerta effettiva” immaginato già da alcuni studiosi di relazioni industriali e promosso in altre realtà europee (si veda *supra*, capitolo 2, § 5.3).

L'ipotesi ricostruttiva si inserisce in una prospettiva *de iure condendo* che, tuttavia, si indebolisce a fronte di un'ulteriore analisi *de iure condito* che, lo si anticipa, ridimensiona – ma non elide – le aspirazioni di ricostruzione di un potere collettivo già nel mercato del lavoro.

Ci si riferisce alla ormai annosa difformità di servizi offerti dalle Regioni sul territorio nazionale e che incide particolarmente sul percorso di ricollocazione collettiva.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale 5 novembre 2021, GOL deve essere realizzato dalle Regioni, che adottano un Piano attuativo re-

---

<sup>(158)</sup> Si allude alla risalente sperimentazione dell'accordo di inserimento formativo per l'assunzione (AIFA) in Campania, promossa da alcuni accademici e recepita da un accordo collettivo di secondo livello stipulato tra Confapi e Cgil, Cisl e Uil il 27 ottobre 2000. Sul punto, L. TEBANO, *Un nuovo strumento regionale di inserimento formativo tra disciplina interna e vincoli comunitari*, in *DLM*, 2004, n. 2.

<sup>(159)</sup> M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 226.

gionale (PAR) in coerenza con il Programma nazionale di cui al medesimo decreto <sup>(160)</sup>. In ossequio al noto principio di sussidiarietà verticale, *ex* articolo 117 Cost., l'adozione dei PAR viene realizzata secondo l'ordinaria ripartizione delle competenze Stato-Regioni, che dispongono tuttavia del rafforzamento degli organici e delle strutture del sistema pubblico dei centri per l'impiego, nonché di una specifica copertura finanziaria prevista dal PNRR: viene così superata la nota formula dell'«invarianza degli oneri per la finanza pubblica», che ha sempre contraddistinto le riforme del mercato del lavoro <sup>(161)</sup>.

Anche in questo caso, il legislatore si premura di richiamare i c.d. «livelli essenziali delle prestazioni» <sup>(162)</sup>, coerentemente con la normativa cardine su cui ruota il sistema delle politiche attive (il decreto legislativo n. 150/2015) <sup>(163)</sup>, che costituiscono l'ossatura di diritti e/o di standard di servizio che dovranno essere garantiti a tutti i beneficiari di GOL, nel tentativo di garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). L'implementazione dell'attività pubbliche di politiche attive del lavoro previste negli anni della pandemia, nonché le nutrite risorse finanziarie, non ha tuttavia impedito di individuare specifiche attività che le Regioni sono tenute ad offrire, annoverando tutti i percorsi previsti dal Programma ad eccezione del n. 5 di ricollocazione collettiva <sup>(164)</sup>.

È agevole dedurre, quindi, come le Regioni decidano discrezionalmente di attuare il percorso in parola a seconda delle proprie esigenze di bilancio <sup>(165)</sup> e

---

<sup>(160)</sup> Con il d.m. 17 febbraio 2022, n. 28, il Ministero del lavoro ha rinviato alle Regioni la definizione dei PAR del GOL. Sul punto, P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, cit.

<sup>(161)</sup> Luciano Ventura era solito raccomandare di leggere le riforme del mercato del lavoro partendo dall'ultima disposizione che, tendenzialmente, offre un quadro sugli oneri finanziari previsti per avviare la manovra, come ricorda D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga. Dal D.L. n. 185/2008 alla L. n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010)*, Ipsoa, 2010, p. 47 ss.

<sup>(162)</sup> Sulla centralità dei LEP anche nel Programma GOL, si veda P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, cit., spec. pp. 264-267. L. VALENTE, *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con le imprese*, cit., pp. 639-640.

<sup>(163)</sup> E nello specifico l'art. 18 che elenca le attività dei CpI e l'art. 28, che rinvia a precise disposizioni del medesimo decreto. Sui LEP, *ex multis*, P. PASCUCCI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 137 ss. I LEP sono stati definiti dal d.m. Min. lav. 11 gennaio 2018, n. 4.

<sup>(164)</sup> Cfr. d.m. 5 novembre 2021, Allegato A, p. 50. Si veda anche la delibera del Commissario straordinario Anpal 9 maggio 2022, n. 5, Allegato C.

<sup>(165)</sup> Per la ripartizione delle risorse economiche destinate alle Regioni nel quadro di attuazione del Milestone 5, Componente 1, si veda l'Allegato B del d.m. 5 novembre 2021.

soprattutto della capacità amministrative, con ineludibili divari tra Nord e Sud<sup>(166)</sup> e consolidando le disuguaglianze tra i fruitori del servizio<sup>(167)</sup>.

Invero, sul piano normativo l'esclusione dai LEP del percorso 5 appare legittima. Il legislatore, pur sollecitando le Regioni a declinare l'attuazione del Programma secondo le modalità tracciate dal Programma nazionale, non intende mutare l'essenza stessa delle politiche attive del lavoro – e, dunque, le funzioni dei CpI – che resta pur sempre un'attività, o servizio, resa verso il singolo cittadino (inoccupato, disoccupato o potenzialmente in transizione), nel prisma dei «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Ciò non toglie come, guardando alla *ratio legis* dell'intera riforma, l'operazione compiuta non appare particolarmente lungimirante, né tantomeno efficace, se si considera il rilievo che il legislatore aveva attribuito in GOL alle organizzazioni sindacali.

A titolo esemplificativo, se il percorso di ricollocazione collettiva non fosse stato attuato nella Regione Toscana<sup>(168)</sup>, il destino dei lavoratori coinvolti nell'ATO della Testi Cementi sarebbe stato, forse, già segnato o quantomeno sarebbero stati ridotti gli sbocchi occupazionali.

---

<sup>(166)</sup> M. FAIOLI, M. LUCCISANO, N. CAPPELLAZZO, A. SMILARI, *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 9, spec. pp. 177-181; S. STAIANO, *Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2020, n. 4.

<sup>(167)</sup> Si veda già il report OECD, *OECD Employment Outlook 2022. Building Back More Inclusive Labour Markets*, 2022. Non è oggetto del presente studio concentrarsi sul rapporto tra Stato e Regioni e in particolare sulla definizione delle politiche volte ad assicurare la tutela del diritto sociale al lavoro. Tuttavia non si può omettere di esprimere alcune brevissime riflessioni rispetto al gap tra territori nell'attuazione delle politiche attive del lavoro; gap che rischia di acuirsi ulteriormente a seguito dell'approvazione della l. n. 86/2024 (c.d. legge sull'autonomia differenziata), che prevede il trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie alle Regioni (art. 4) su una serie di materie elencate dall'art. 3, comma 3, tra le quali rientra anche la "tutela e sicurezza del lavoro". Se questo non bastasse, il rischio di forte sperequazione territoriale può ulteriormente consolidarsi nella definizione dei LEP, sempre più orientati a trovare attuazione sulla base di un criterio di soglia minima (dunque ancorato a parametri di natura economico-finanziaria e, in particolare, al principio dell'invarianza degli oneri finanziati, di cui all'art. 9, comma 1) che a principi di equità e uguaglianza. Per un'analisi sui limiti dell'autonomia differenziata in relazione al diritto al lavoro, F. PARUZZO, *Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 10. In generale, sui rischi dell'autonomia differenziata, che si traduce nella riduzione delle risorse a favore dei territori più deboli, G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, 2023.

<sup>(168)</sup> Attuato con d.G.R. 14 marzo 2022, n. 302.

Ancora, riveste particolare interesse l'attuazione del percorso in parola nella Regione Lombardia <sup>(169)</sup>, successivamente implementato da un avviso di «manifestazione di interesse per la costituzione delle reti per la ricollocazione e riqualificazione collettiva» <sup>(170)</sup> volto a chiamare a raccolta tutti gli *stakeholders* del territorio, comprese le organizzazioni sindacali, e a costituire reti territoriali indirizzate a individuare le filiere produttive, i settori e le misure di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori in CIGS. A tal fine l'Avviso, nel predisporre le misure necessarie, considera «i dati sulla domanda e offerta di lavoro, di potenziali evidenze di mismatch che possano emergere dai Patti per le competenze e da altri strumenti di conoscenza, delle evidenze provenienti dagli strumenti di Labour Market Analysis» (si veda *supra*).

Diversamente, in altre Regioni, invece, come la Puglia, il percorso di ricollocazione collettiva, nonostante sia stato previsto nei PAR <sup>(171)</sup>, stenta ancora a decollare <sup>(172)</sup>.

È noto come il Sud Italia soffra di atavici problemi occupazionali, con l'evidente conseguenza che una norma di tali fattezze non possa essere certamente risolutrice; ciononostante la realizzazione del Percorso 5 potrebbe quantomeno offrire nuovi strumenti alle organizzazioni sindacali con l'auspicio, ad esempio, di gestire la nota questione dell'azienda Arcelor Mittal (oggi commissariata), passato alla storia come “caso Ilva” <sup>(173)</sup>. All'orizzonte si staglia la recente conclusione della vicenda Fiat di Termini Imerese, conclusasi, dopo tredici anni di CIGS, con l'acquisizione dell'attività da parte di una nuova società e 350 assunzioni e 190 pensionamenti anticipati.

La strada tracciata dal legislatore risulta già, in parte, accidentata sul nascere. Non è un caso che, ad oggi, le ultime analisi sul complesso delle attività svolte dall'Anpal nell'ambito di GOL escludono a priori i soggetti presi in carico e indirizzati al Percorso 5 <sup>(174)</sup>.

---

<sup>(169)</sup> Si vedano le linee guida per la costituzione di reti per la ricollocazione e riqualificazione collettiva, approvate con d.G.R. 28 dicembre 2022, n. XI/7723, relative al Percorso 5 del Programma GOL presenti sul sito della Regione Lombardia.

<sup>(170)</sup> Manifestazione di interesse per la costituzione delle reti per la ricollocazione e riqualificazione collettiva in attuazione della d.G.R. XI/7723/2022.

<sup>(171)</sup> Cfr. d.G.R. 28 febbraio 2022, n. 261, e d.G.R. 9 agosto 2022, n. 1167.

<sup>(172)</sup> Da un'analisi delle determinazioni del dirigente della sezione Politiche e mercato del lavoro risulta che sino ad oggi sono stati approvati solo una serie di attività legate ai Percorsi 1-3, mentre nulla sembra riferirsi ai Percorsi 4 e 5.

<sup>(173)</sup> Sulla questione di Taranto, si veda la [Proposta per varare un “Piano ex Ilva”](#), in [Boll. ADAPT 2024, n. 5](#), del gruppo dei giuslavoristi di Taranto, “allo stato” caduta nel vuoto, ma bisogna essere pazienti.

<sup>(174)</sup> Che sino al 31 gennaio 2024 erano 276. Si legga la nota di monitoraggio n. 1/2024, [Programma GOL](#), in particolare p. 8, nota 3. Con la nota di monitoraggio aggiornata al 30 giugno 2024, il



## 8. I patti territoriali

Gli spazi d'intervento nel mercato del lavoro riconosciuti all'autonomia collettiva da parte del legislatore caratterizzano un'ulteriore misura dai tratti, invero, non particolarmente innovativi.

Ai sensi dell'articolo 1, commi 249-250, della legge n. 234/2021, e nell'ambito di GOL, possono essere sottoscritti accordi fra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del Terzo settore, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale con lo scopo di realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale, diretti non solo a riqualificare i lavoratori già occupati (comma 249, lettera *b*), ma anche a «inserire e reinserire, con adeguata formazione, i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi» (lettera *a*). A tal fine, il legislatore prevede che in base agli accordi, le imprese, anche in rete, possono realizzare la formazione dei soggetti di cui alla lettera *a*, previa accurata analisi del fabbisogno di competenze, anche avvalendosi dei contratti di apprendistato.

Il legislatore, nell'ambito di GOL<sup>(175)</sup>, ripropone un esperimento di stampo neoconcertativo che ha una lunga tradizione in Italia e in Europa<sup>(176)</sup>, collocandosi già nelle esperienze racchiuse nell'espressione “programmazione negoziata” degli anni Novanta.

Partendo dalla *ratio legis* del provvedimento è possibile preliminarmente sgombrare il campo da eventuali equivoci che porterebbero a ricondurre i patti territoriali di cui all'articolo 1, commi 249-250, della legge n. 234/2021, ai Patti per l'occupazione e la competitività (POC), che presupponevano «il superamento

---

coinvolgimento dei lavoratori nel Percorso 5 è migliorato, riguardando 2.008 lavoratori, ancorché abbia un peso marginale rispetto ai soggetti presi in carico da GOL (circa lo 0,1%). Si veda MINISTERO DEL LAVORO, INAPP, *Attuazione del programma GOL Garanzia di Occupabilità dei lavoratori. Nota di monitoraggio*, p. 7 (dati al 30 giugno 2024).

<sup>(175)</sup> Si veda già il § 8 dell'Allegato A, Programma GOL: «Si tratta di accordi quadro tra il Ministero e la Regione volti all'ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale. I Patti individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali».

<sup>(176)</sup> M. REGINI, *I patti sociali nel rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa*, in *DRI*, 2001, n. 4.

delle rigidità legali e contrattuali [...] per fondare sul consenso dei diretti interessati la deroga o l'adattamento flessibile della norma di protezione standard»<sup>(177)</sup>. Nei patti territoriali previsti dalla legge n. 234/2021, infatti, non è stabilito – almeno formalmente – uno scambio tra flessibilità contrattuale e stabilità dell'occupazione o nuova occupazione, proprio perché non concorre al raggiungimento della competitività la deroga alla norma legale, né alla fonte negoziale di primo livello, ma l'attuazione di politiche (concertate) per la formazione e l'avviamento al lavoro. Inoltre, potrebbe ulteriormente individuarsi un'altra differenza sostanziale, che risiede nel ruolo non ancillare riservato nei patti territoriali, *ex* articolo 1, commi 249-250, legge n. 234/2021, all'attore pubblico (regionale), diversamente dai POC in cui sembra rivestisse un ruolo più “reattivo” che “attivo”, cioè «più attento a reagire ad impulsi, propensioni e obiettivi che provengono dagli attori sociali»<sup>(178)</sup>.

I patti territoriali, come il ricorso all'endiadi utilizzata lascia intendere, possono essere ricondotti a quelli già disciplinati anzitempo dal legislatore<sup>(179)</sup> soprattutto per favorire interventi teleologicamente orientati allo sviluppo locale<sup>(180)</sup>, in cui

---

<sup>(177)</sup> B. CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del lavoro*, in DRI, 2001, n. 4, p. 436. Sulle criticità connesse ai POC, si veda anche A. VISCOMI, *Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica*, in LD, 2004, n. 2, spec. p. 338, dove l'A. evidenzia che l'intesa sfuma «da strumento di mera individuazione e concertazione delle politiche di sviluppo locale in meccanismo di adeguamento e differenziazione territoriale di alcune delle regole che disciplinano la relazione di lavoro». Si veda anche lo studio realizzato da K. SISSON ET AL., *Patti per l'occupazione e la competitività. Concetti e problematiche*, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2000; S. COSTANTINI, *Verso una nuova stagione di concentrazione territoriale?*, in LD, 2005, n. 1.

<sup>(178)</sup> B. CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del lavoro*, cit., p. 435.

<sup>(179)</sup> Invero, secondo P. ALBI, *La contrattazione sindacale nella programmazione per lo sviluppo*, in DLRI, 2001, n. 91, p. 425, «anche nel patto territoriale, pur nel difetto di una espressa previsione, è ben possibile che le parti sociali pervengano alla conclusione di uno specifico accordo (ad esempio, in materia di flessibilità)».

<sup>(180)</sup> L'istituto è stato originariamente introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 8 del d.l. n. 244/1995, convertito dalla l. n. 341/1995, recante *Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse*, e regolamentato con le deliberazioni del CIPE 10 maggio 1995, 20 novembre 1995 e 12 luglio 1996. Successivamente è stato ridefinito dall'art. 2, comma 203, lett. d, della l. n. 662/1996, e disciplinato nuovamente con la deliberazione CIPE 21 marzo 1997 (*Disciplina della programmazione negoziata*), con la quale è stata adottata una disciplina unitaria sostitutiva di tutte le precedenti disposizioni. Successivamente, gli stessi sono stati oggetto di un processo di “regionalizzazione” legato all'emanazione di normative regionali che hanno integrato quella nazionale a seguito della delibera CIPE n. 26/2003, con la finalità di assicurare l'efficiente ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie per le aree sottoutilizzate interessate dai patti territoriali. Né è mancato l'intervento europeo, che ne ha previsto a determinate condizioni la finanziabilità nell'ambito dei programmi FESR, FSE (ora FSE+) e Leader (si veda l'art. 2, § 2, lett. a, del regolamento (CE) n. 1262/1999).

la concertazione ne diventa presupposto giuridico, in virtù dei rilevanti interessi pubblici in gioco e che obbliga i soggetti privati a cooperare, salva la discrezionalità di adesione (si veda *infra*). Tuttavia, un'analisi "a posteriori" degli originari patti territoriali <sup>(181)</sup>, sembra evidenziare che abbiano trovato peculiare sviluppo soprattutto nelle forme di "patti di integrazione sociale" <sup>(182)</sup>, orientati maggiormente verso le politiche sociali e di welfare tradizionalmente inteso, sfociando oggi in quella che viene definita "contrattazione sociale territoriale" <sup>(183)</sup>.

I patti territoriali previsti dalla legge di bilancio n. 234/2021, così come i precedenti, implicano la condivisione delle funzioni di politica attiva agli interessi organizzati (specialmente ai sindacati) in una cornice di politiche regolative più che redistributive, al fine di ovviare alle note criticità legate all'intervento dell'attore pubblico nel mercato del lavoro secondo una logica di composizione degli interessi particolari in gioco e la ricerca del consenso <sup>(184)</sup>, entro un disegno di pubblica utilità, finalizzato ad un diretto coinvolgimento nel sistema produttivo e a obiettivi di sviluppo del territorio <sup>(185)</sup>. Per quanto riguarda i destinatari, i patti territoriali si rivolgono non solo ai soggetti già occupati, ma anche a coloro i quali non lo sono transitoriamente (i disoccupati), non lo sono mai stati (inoccupati) o trovano particolari difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro (soggetti fragili e vulnerabili) <sup>(186)</sup>.

Nonostante l'assenza di un decreto che ne disciplini in dettaglio le modalità di attuazione <sup>(187)</sup>, è possibile in questa fase approntare un'analisi ricostruttiva – ancorché embrionale – dell'istituto, corredata da uno studio di caso.

---

<sup>(181)</sup> Per una disamina parziale, poiché limitata ai primi anni, dei patti territoriali degli anni Novanta, CNEL, *I patti territoriali: stato di avanzamento delle proposte pervenute al CNEL*, 1995, ma si veda anche CNEL, *Rapporto sulla concertazione negoziata*, 1999.

<sup>(182)</sup> Si veda la tripartizione operata da A. VISCOMI, *op. cit.*, che li suddivide in patti di integrazione sociale, patti di sperimentazione organizzativa e patti di innovazione regolativa.

<sup>(183)</sup> V. BAVARO, *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, in *DRI*, 2017, n. 1, p. 37. Per un'analisi giuridica della contrattazione sociale territoriale, G. PIGLIARMI, *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *DRI*, 2019, n. 2. Per una disamina propriamente sindacale, CGIL, [XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Dalla crisi alle opportunità di cambiamento: l'azione sindacale nel territorio](#), Futura, 2023, soprattutto p. 73 ss., dove emerge che le politiche per la formazione e in materia di avviamento al lavoro sono marginali.

<sup>(184)</sup> B. CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del lavoro*, cit., pp. 444.

<sup>(185)</sup> L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n. 1.

<sup>(186)</sup> Sul supporto nel mercato ai soggetti fragili, A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, cit.

<sup>(187)</sup> Già auspicato da M. CORTI, A. SARTORI, *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova CIG, l'avvio di GOL e il lancio del Piano Nuove Competenze*, cit., p. 74.

I patti territoriali di cui all'articolo 1, commi 249-250, della legge n. 234/2021 traggono origine dall'Agenda per le competenze 2020 della Commissione europea <sup>(188)</sup>, che propone un modello di impegno condiviso tra tutti i principali portatori di interessi nei diversi settori economico-produttivi per lo sviluppo delle competenze, soprattutto avendo riguardo alla transizione ecologica e digitale <sup>(189)</sup> e, diversamente dagli accordi di programmazione negoziata, si collocano nell'infrastruttura normativa e finanziaria predisposta nell'ambito del PNRR <sup>(190)</sup>.

Sotto questo profilo si distinguono dai precedenti per un approccio che intende considerare non tanto le debolezze produttive e sociali di una determinata area, quanto le sue potenzialità rispetto a determinati settori strategici, secondo un piano progettuale che ammicca a modelli di sviluppo competitivo già sperimentati <sup>(191)</sup>.

I patti territoriali mirano a focalizzare l'attività in direzione dello sviluppo sostenibile, ponendo al centro, da un lato, il lavoro di qualità, dall'altro i settori strategici per la ripresa e lo sviluppo economico, proponendosi come un driver per la crescita e la coesione sociale. Conseguentemente è funzionale al raggiungimento dei suddetti obiettivi il coinvolgimento degli attori rappresentativi di interessi privati e in particolare delle organizzazioni sindacali <sup>(192)</sup>, individuando le condizioni fondamentali che ne consentono il funzionamento e il dispiegarsi delle potenzialità.

---

<sup>(188)</sup> Si vedano i risultati condivisi dalla Commissione europea, [Pact for Skills Annual Report 2022. Progress on upskilling and reskilling the European workforce](#), 2023. Per i risultati del 2023, non ancora oggetto di specifica analisi, si veda il [Pact for Skills Annual Report 2023. Progress on upskilling and reskilling the European workforce](#), 2024.

<sup>(189)</sup> Si veda, a riguardo, il progetto su ampia scala elaborato da ANPAL, [La cooperazione settoriale sulle competenze nell'automotive: l'attività dei piani Blueprint e il Patto europeo per le competenze. Nota](#), Unione europea, 2023, svolto nell'ambito delle *Blueprint sectoral skills alliances*.

<sup>(190)</sup> P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, cit., pp. 110-111.

<sup>(191)</sup> L. BURRONI, *Competitive regionalism and the territorial governance of uncertainty*, in *Transfer*, 2014, vol. 20, n. 1.

<sup>(192)</sup> Si vedano già le considerazioni di C. CROUCH, *Trade unions and local development networks*, in *Transfer*, 2007, vol. 13, n. 2, che espone una serie di motivazioni per cui è fondamentale l'intervento sindacale nel governo delle economie locali: in primo luogo, lo sviluppo di beni collettivi – da intendersi come la produzione di determinati beni a seconda delle vocazioni del territorio – produce importanti implicazioni per i lavoratori locali, che necessitano di un governo socialmente equilibrato del mercato del lavoro; inoltre, la capacità di rafforzare il ruolo e la credibilità dei sindacati nei contesti sociali e istituzionali in quanto «chiave dello sviluppo del territorio», da affiancare alla tradizionale funzione contrattuale. Ancora, un'ulteriore funzione è quella di favorire uno sviluppo equilibrato delle città, arginando la «segregazione sociale intensificata». Ciò non toglie come, secondo l'A., persistano ostacoli derivanti da motivazioni di carattere politico e dal complesso di «capacità» di cui dispongono le organizzazioni sindacali.

Nei patti si individuano i piani operativi per indirizzare la spesa pubblica regionale verso una direzione univoca che integra diversi obiettivi e dove le attività finanziate fanno parte di un disegno comune. La sfida è quella di sperimentare regole e modalità operative condivise secondo un'azione di governo multidimensionale che considera il coinvolgimento delle rappresentanze degli interessi come il momento funzionale a rispondere alla segmentazione dei bisogni e degli interessi e alla complessità delle politiche pubbliche. Fulcro di questo approccio è la consapevolezza che il soddisfacimento degli interessi vada perseguito attraverso il dialogo con gli *stakeholders* che rappresentano gli interessi sociali del territorio, sulla base di una progettualità condivisa che si pone l'obiettivo di «generare valore aggiunto sul territorio attraverso la creazione di lavoro di qualità» o di «un lavoro decente»<sup>(193)</sup>.

I patti individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali territorialmente localizzate<sup>(194)</sup>.

Sul piano costitutivo devono prevedere una serie di attività funzionali al soddisfacimento degli obiettivi di formazione e di avviamento al lavoro, quali l'analisi specifica della domanda di lavoro e dello *skills gap* esistente nei settori e nei territori che sono oggetto del Patto; l'analisi della reale offerta formativa disponibile rispetto al fabbisogno rilevato; la definizione dell'offerta formativa mancante e una rappresentazione dell'offerta formativa complessiva prevista al fine di attivare i percorsi di miglioramento delle competenze; il rafforzamento del coordinamento della rete dei servizi per il lavoro, pubblici e privati, con il sistema della formazione in funzione delle priorità individuate; il coinvolgimento del sistema delle imprese per lo sviluppo delle capacità di individuare ed esprimere i propri fabbisogni di competenze.

Sul piano operativo, invece, anche in questo caso è previsto l'intervento attuativo delle Regioni, mediante Piani operativi territoriali, e successivamente la partecipazione attiva degli *stakeholders* interessati.

L'analisi offerta sembra trovare ulteriori conferme se ci si sofferma sul PNC-transizioni (che rientra nella M7 del PNRR; si veda *supra*, § 3), nel quale sono delineati gli assi strategici e gli obiettivi del Piano.

---

<sup>(193)</sup> F. BUTERA, *I patti per il lavoro sul territorio come metodo per l'ultimo miglio del PNRR. Una proposta per l'Italia*, in *Italianieuropei*, 2021, n. 2, pp. 106-107.

<sup>(194)</sup> Si veda la citata proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive della Conferenza Stato-Regioni, che intende: rafforzare le filiere produttive e formative, anche attraverso la definizione di patti territoriali ovvero settoriali, al fine di non disperdere le competenze e le professionalità dei lavoratori delle imprese in crisi; definire modalità organizzative per lo sviluppo di filiere di cooperazione con altri attori del mercato dell'intermediazione.

È utile, a riguardo, soffermarsi su un profilo. Emerge un costante richiamo sia alle organizzazioni sindacali, sia agli enti di derivazione sindacale all'interno di programmi negoziati di sviluppo delle competenze e di incontro tra domanda e offerta. Nello specifico, gli enti bilaterali e i fondi interprofessionali dovrebbero assolvere alla funzione di promuovere gli interventi formativi e certificare il raggiungimento dei risultati raggiunti, all'interno di reti strutturali di co-progettazione. Ciò non esclude a priori che gli istituti precedentemente analizzati (dall'accordo di ricollocazione all'ATO) possano essere impiegati in vista del rafforzamento delle competenze e della riqualificazione professionale.

Ai fini del presente lavoro, inoltre, corroborando così la tesi esposta, sembra utile sottolineare un passaggio del PNC-transizioni particolarmente interessante, in cui viene tracciato un iter ideale che dovrebbe seguire il percorso delle politiche attive, che va dall'analisi *ex ante* dei fabbisogni formativi e occupazionali, sino al «monitoraggio degli esiti occupazionali della formazione finanziata, verificando, in tempi rapidi se i destinatari degli interventi formativi abbiano raggiunto il risultato occupazionale con la sottoscrizione di un contratto di lavoro (dettagliato per tipologia di contratto, durata, settore in cui il datore di lavoro opera, qualifica d'assunzione). In termini qualitativi, inoltre, è possibile evidenziare la coerenza tra l'attività formativa erogata e l'eventuale contratto di lavoro poi sottoscritto»<sup>(195)</sup>. È pur vero che il Piano riguarda quei settori e/o professionalità toccati dalla transizione ecologica (ma qui si pone l'interrogativo: quali settori ne sarebbero esclusi?), pur tuttavia la strada intrapresa – come espressa nel documento nazionale e limitatamente alla valorizzazione degli enti di derivazione sindacale – appare condivisibile.

Anche l'attuazione del PNC-transizioni è rimessa alle Regioni, in quanto rientra nella materia concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., che devono adottarlo entro il 30 settembre 2025.

Tuttavia, il progetto di ricostruzione territoriale dei mercati del lavoro mediante la gestione condivisa degli attori interessati, pubblici e privati, trova ispirazione già in vari modelli consolidati e diffusi a livello regionale<sup>(196)</sup>.

---

<sup>(195)</sup> Si veda il d.i. 29 marzo 2024, Allegato A, p. 30.

<sup>(196)</sup> Il riferimento è al Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna, sottoscritto da 50 soggetti pubblici e privati: governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole, in sintonia con Governo nazionale ed Europa. Sul punto, P. BIANCHI ET AL., *Coesione e innovazione. Il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna*, Il Mulino, 2020; ISMERI EUROPA (a cura di), *Il patto per il lavoro: un modello di sviluppo inclusivo. Rapporto finale*, Regione Emilia-Romagna, 2020. Più recente è, invece, la *Alleanza per il lavoro di qualità* della Regione autonoma Valle d'Aosta, su cui si veda D. CHAPPELLU, *Risvolti giuslavoristici della concertazione territoriale. I casi di Milano e della Valle d'Aosta*, in RGL, 2024, n. 2, I.

Di particolare interesse è l'attività svolta dalla Regione Lombardia <sup>(197)</sup> che, nell'ambito di GOL, pur attingendo dai fondi FSE+ 2021-2027 <sup>(198)</sup>, ha approvato una serie di provvedimenti attuativi per sostenere processi di innovazione e crescita economica mediante lo sviluppo di competenze, che costituiscono nel loro insieme un contesto programmatico e d'azione ampio ed ambizioso, tra cui i patti territoriali per le competenze e per l'occupazione, definiti come «strumento di anticipazione e indirizzo dell'offerta formativa», finalizzati ad ottimizzare le interconnessioni tra servizi per il lavoro, sistema dell'istruzione e formazione e filiera produttiva, al fine di orientare e contribuire a programmare l'offerta formativa, potenziare i servizi di incontro domanda e offerta di lavoro e contrastare i fenomeni di *mismatch* <sup>(199)</sup>.

L'iniziativa regionale consta di due fasi: una prima fase ha previsto la pubblicazione di una manifestazione di interesse mirata alla raccolta di proposte progettuali e alla creazione di patti territoriali da concretizzarsi mediante partenariati composti da soggetti pubblici e privati (comprese le organizzazioni sindacali) di un determinato territorio, settore e/o filiera, che hanno identificato le proposte di intervento e specificato: i fabbisogni delle competenze del territorio, i settori poco attenzionati dalle misure di politica attiva ad oggi in corso di realizzazione; una prima proposta di interventi che si intendono attuare al fine di soddisfare i fabbisogni individuati; il loro valore aggiunto rispetto a misure esistenti.

All'esito della manifestazione di interesse sono state accolte tutte le proposte presentate <sup>(200)</sup>, che hanno rilevato, quali principali criticità, la presenza di un mismatch di competenze (dovuta anche alla difficoltà di definire un'offerta formativa adeguata), un mismatch di lavoratori e la scarsa attrattività di alcuni settori legata a diversi fattori, come la difficoltà di attrarre lavoratori, soprattutto giovani, derivante da diverse cause, tra cui immagine debole e scarsa conoscenza del settore, caratteristiche dei contratti di lavoro offerti, ricambio intergenerazionale.

---

<sup>(197)</sup> Attività da distinguersi da quella svolta dalla città metropolitana di Milano che, in forza della delega di funzioni in materia di politica attiva, come disciplinata dall'art. 4, l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, ha promosso patti autonomi di natura neo-concertata. Sul patto di Milano, si veda D. CHAPPELLU, *op. cit.*

<sup>(198)</sup> Su questo punto sembra opportuno rimarcare che i patti territoriali possono essere finanziati da più fondi europei, appunto nell'ambito del PNRR e del FSE+: ciò, da un lato, potrebbe produrre inopportune sovrapposizioni, dall'altro, invece, può favorire la diversificazione dei soggetti fruitori, che possono così attingere da diversi fondi.

<sup>(199)</sup> D.G.R. 25 febbraio 2022, n. XI/6006, successivamente aggiornato con d.G.R. 23 maggio 2022, n. 6427, reperibile sul sito della Regione Lombardia.

<sup>(200)</sup> Nello specifico si tratta di 6 Patti dedicati al turismo, 4 Patti dedicati al welfare, 3 Patti dedicati all'agroalimentare, 2 Patti dedicati all'edilizia, 2 Patti dedicati alla logistica; 2 Patti dedicati al settore metalmeccanico; 2 Patti dedicati al settore legno; 9 Patti dedicati ad altri settori, tra cui formazione, cinema, tessile. Si veda l'Allegato A della d.G.R. 27 novembre 2023, n. 1457.

In questo frangente non occorre entrare nel merito dei patti, ma solo evidenziare due punti funzionali per la nostra riflessione.

Dal punto di vista dell'architettura strutturale del patto, come emerge dagli atti della Regione Lombardia <sup>(201)</sup>, il partenariato deve necessariamente coinvolgere non solo le associazioni datoriali di rappresentanza di uno dei territori (che sono uno dei potenziali soggetti capofila), ma anche le «organizzazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi nazionali maggiormente rappresentative del territorio, settore e/o filiera», oltre che possibilmente anche gli enti bilaterali o i fondi interprofessionali.

Dunque i patti territoriali sembrano vincolare le parti sociali ad una necessaria collaborazione al fine di raggiungere gli obiettivi in essi previsti, diversamente dalla tendenza generale di tipo lobbistico che pare caratterizzare il confronto dei pubblici poteri: da un lato, con le organizzazioni sindacali per quanto attiene alle politiche sociali; dall'altro, con le rappresentanze datoriali nel merito delle politiche industriali/occupazionali <sup>(202)</sup>.

Essi possono seguire – e qui si passa al piano operativo – tre possibili linee d'azione, tra le quali, oltre alle attività di formazione e di orientamento, «l'analisi dei fabbisogni di competenze dei settori d'appartenenza al fine di aggiornare il Quadro regionale degli standard professionali e la certificazione delle competenze acquisite» <sup>(203)</sup>.

Su questo piano, dunque, secondo le *Indicazioni metodologiche per l'elaborazione dell'analisi del fabbisogno di competenze* della Regione Lombardia, tra le attività degli *stakeholders*, vi è quella di «effettuare una lettura in prospettiva delle competenze che occorrerà formare per anticipare i fabbisogni delle imprese; approfondire come evolvono ruoli, mansioni e comportamenti aziendali rispetto all'impatto dei processi di innovazione tecnologica e delle transizioni ecologica e digitale su processi produttivi e a valutare, con i soggetti del sistema dell'istruzione e formazione, il grado di copertura dell'offerta attuale».

Anche in questo caso, la tutela della professionalità del soggetto si fa largo già nel mercato del lavoro: nella misura in cui l'analisi dei fabbisogni di competenze

---

<sup>(201)</sup> Avviso – Allegato A, DDUO 23 gennaio 2024, n. 1485, pp. 7-8.

<sup>(202)</sup> V. BAVARO, *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, cit., p. 39.

<sup>(203)</sup> Su cui si veda il DDUO 23 dicembre 2015, n. 11809, *Nuovo repertorio regionale delle qualificazioni professionali denominato "Quadro regionale degli standard professionali", coerente con il Repertorio nazionale e con il sistema nazionale di certificazione delle competenze*, e successive modificazioni ed integrazioni, e il DDUO 3 aprile 2019, n. 4668, *Aggiornamento del quadro regionale degli standard professionali di Regione Lombardia con l'inserimento di nuovi profili e nuove competenze*.



e di forza-lavoro, in particolare legate alle tematiche *green* e *digital*, trova più agevole soddisfacimento sul piano territoriale <sup>(204)</sup>, i patti possono promuovere tra i propri obiettivi quello di profilare “nuove figure professionali” ed eventualmente l’aggiornamento del Quadro Regionale degli Standard Professionali <sup>(205)</sup>.

In questo senso, dunque, è possibile confermare il raccordo tra mercato del lavoro e contratto collettivo, nella misura in cui la professionalità, costruita nel mercato, è funzionale a definire le figure professionali che soddisfano il fabbisogno di competenze del territorio e a declinarle, successivamente, nel sistema classificatorio stabilito dai CCNL.

L’aura di entusiasmo che sembra trasparire dal *case study* analizzato non immunizza i patti territoriali da limiti e rischi. Partendo dai rischi, è stata sottolineata la difficoltà del sindacato di mediare i peculiari interessi collettivi, di natura professionale e settoriale di un gruppo omogeneo, con interessi pubblici, che riflettono istanze frammentate e differenziate; nonché si è evidenziato come nei patti territoriali si accentuino le ben note problematiche riferite ai criteri formali del mandato con rappresentanza <sup>(206)</sup>. Se il primo rischio sembra trovare un naturale rimedio nel consolidamento dei sindacati in rappresentanza dei soggetti disoccupati (ad esempio, il Nidil-Cgil), nel secondo caso l’assenza di un effettivo mandato con rappresentanza – e, dunque, l’assenza di iscrizione alla confederazione sindacale – svela tutti le contraddizioni di un sistema fondato sulla suddetta teoria privatistica dell’attività sindacale, che comunque sembra contraddetta dalla pleora di interessi collettivi (non di rado anche pubblici) che il sindacato tende a rappresentare <sup>(207)</sup>.

Un limite tuttavia appare, allo stato, non ancora superato. La definizione della sfera regolativa delle condizioni di contesto giuridiche, amministrative e di *capacity* della PA, entro cui si sviluppano i patti, è funzionale a soddisfare interessi che attengono alla sfera redistributiva delle politiche sociali (avendo riguardo sia al diritto soggettivo alla formazione, sia al diritto al lavoro) e alla sfera allocativa delle politiche economiche, industriali e territoriali, purché orientate a soddisfare i suddetti diritti sociali. I patti territoriali, pur fondandosi sulla logica *bottom-up*, per cui sono i portatori di interessi a sviluppare un piano d’azione secondo le esigenze del territorio, seguono un iter procedurale simile a quello delineato per i percorsi di ricollocazione collettiva: spetta alle Regioni avviare il dialogo con i

---

<sup>(204)</sup> E. REYNERI, *Modelli di occupazione e politiche del lavoro*, in *Il Mulino*, 2001, n. 4, spec. pp. 674-675.

<sup>(205)</sup> Si veda il primo obiettivo della Linea di intervento A (*Analisi del fabbisogno di competenze*), Avviso – Allegato A, DDUO n. 1485/2024, p. 12.

<sup>(206)</sup> B. CARUSO, *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del lavoro*, cit., p. 450.

<sup>(207)</sup> Emblematicamente espressi dalla contrattazione sociale territoriale precedentemente citata.

soggetti privati, attraverso la procedura di manifestazione di interesse, salvo recepirne successivamente le indicazioni.

Ad oggi, anche questo istituto ripropone il rischio di un ulteriore consolidamento della disparità territoriali <sup>(208)</sup>, che vede da un lato le Regioni virtuose e dall'altro quelle che presentano (storici e) maggiori ritardi nell'attuazione delle politiche per il lavoro previste dal PNRR, e da GOL, con il risultato di inficiare così l'attività sindacale, pur stimolata dallo strumento <sup>(209)</sup>.

---

<sup>(208)</sup> Che può acuirsi, anche in questo caso, con la legge sull'autonomia differenziata. Si veda la nota 167 di questa seconda parte del capitolo.

<sup>(209)</sup> C.E. BARACHETTI, *op. cit.*, p. 34, secondo il quale «per il Sindacato Confederale è talmente importante questa occasione che non può non farsi trovare pronto ad assumersi le proprie responsabilità».

## Conclusioni

La fine del monopolio del collocamento pubblico e la (quasi) contestuale abrogazione del divieto di intermediazione hanno comportato la definitiva separazione degli interessi pubblici e privati all'occupazione.

L'assetto giuridico come oggi delineato avvalorava l'interpretazione ricostruita, atteso che, come è stato dimostrato, gli ordinamenti (intersindacale e statale, ma anche unionale) hanno riconosciuto al sindacato una funzione dal rilievo non marginale, secondo una logica di interdipendenza e di interscambio, pur preservandone la propria natura. L'ordinamento intersindacale tenta – anch'essa poco efficace – di assolvere questo ruolo nel rispetto della propria autonomia, supportato da una “legislazione di sostegno” che intende favorire la regolamentazione giuridica, dalla coloritura sociale, del mercato del lavoro.

Secondo questa prospettiva sembra possibile rilevare il superamento dei limiti ascritti alla teoria privatistica dell'organizzazione sindacale, che agirebbe secondo un potere proprio esercitato su mandato degli iscritti, estendendosi sino alla tutela dell'intera collettività.

Milita a favore di questa posizione il rinvio – proprio e improprio <sup>(1)</sup> – in tutta la normativa precedentemente analizzata alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, il cui assetto confederale è in grado, più degli altri, di promuovere la sintesi degli interessi di tutti i soggetti del mondo del lavoro (gli occupati e i privi di occupazione, anche quelli in potenza; gli iscritti e i non iscritti). A riguardo, e con particolare attenzione ai soggetti inoccupati, magari giovani, si segnala che anche in questo caso il legislatore ha fatto esplicito rinvio al criterio della rappresentatività comparata sia rispetto all'assunzione di nuove professionalità nel caso del contratto di espansione <sup>(2)</sup>, sia avendo riguardo all'istituto dei patti territoriali nei settori della transizione ecologica e digitale <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Nei primi, la norma legale pone una regola e, poi, consente al contratto collettivo di derogarla o integrarla; nei secondi, la norma legale chiama il contratto collettivo a regolare una certa materia, ma senza porre contemporaneamente una norma legale che la norma collettiva sia autorizzata a derogare od integrare. Sul punto, M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *DLRI*, 2011, n. 132, p. 531.

<sup>(2)</sup> Art. 41, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(3)</sup> Art. 1, comma 249, l. n. 234/2021.

È chiaro, tuttavia, come il coinvolgimento dei soggetti inoccupati o disoccupati richieda una capacità organizzativa del sindacato che, allo stato, necessita di essere decisamente implementata, giacché trattasi di soggetti che sono al di fuori dei luoghi tipicamente riconducibili al raggio d'azione sindacale. Diversamente, invece, sembra più congeniale l'attività di supporto alla ricollocazione dei lavoratori solo potenzialmente disoccupati, trattandosi di soggetti già presenti sui luoghi di lavoro, nonché potenzialmente iscritti, e delle cui situazioni il sindacato ha contezza, se non altro per gli obblighi imposti dal legislatore.

La relazione “rapporto di lavoro-mercato” si rivela più agevolmente governabile da parte del sindacato, proprio perché trattasi di lavoratori professionalmente attivi e presenti sui luoghi di lavoro. In senso opposto, ossia avendo riguardo alla relazione “mercato-rapporto di lavoro”, l'organizzazione sindacale trova maggiori difficoltà senza la collaborazione delle istituzioni – pubbliche, ma anche private – di governo del mercato del lavoro. Ciò non toglie che anche oggi, come durante gli anni Settanta-Ottanta, potrebbe riproporsi il medesimo rischio di una riacutizzazione del dualismo tra soggetti protetti e soggetti meno protetti, dunque tra chi “veleggia” nel mercato del lavoro regolare e chi invece si trova costretto a “navigare nella tempesta” del mercato del lavoro irregolare (che siano disoccupati o inoccupati), con ciò che ne consegue in termini di indebolimento del potere sindacale.

Attualmente, tuttavia, ancorché possano registrarsi importanti passi avanti nella direzione di un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel mercato, persistono ancora limiti strutturali che ne indeboliscono l'azione.

Mutuando le parole di un autorevole studioso, «il sindacato unito deve decidere se la “variabile indipendente” del suo impegno è l'occupazione e, se decide, deve comportarsi coerentemente sul piano operativo»<sup>(4)</sup>. Il tema prelude interventi di formazione sindacale mirati «sui grandi temi del momento»<sup>(5)</sup>, tra i quali rientra, appunto, il governo del mercato del lavoro soprattutto nelle fasi di transizione da un rapporto di lavoro all'altro, su cui si registrano interessanti iniziative<sup>(6)</sup>.

Un netto rafforzamento di questa strategia sindacale può essere in grado, a parere di chi scrive, di rafforzare l'attività del sindacato anche rispetto a profili “più tradizionali” (per intendersi, la tutela del lavoratore nel rapporto).

Più consistenti sono i limiti evidenziati nel corso della trattazione (si veda il capitolo 3, parti 1 e 2), a cui possono sommarsene altri. Il legislatore si premura di

---

<sup>(4)</sup> G. BAGLIONI, *Unità sindacale e occupazione*, in RS, 1996, n. 10, p. 2.

<sup>(5)</sup> A. AMEDEO, *Formazione sindacale. Una priorità su cui investire*, in RS, 1996, n. 12, p. 14.

<sup>(6)</sup> A titolo esemplificativo, si veda il seminario della Consulta giuridica Cgil del 22 aprile 2022, da cui origina il volume curato da U. CARABELLI, L. FASSINA, [Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali](#), Futura, 2022, nonché il *Manifesto per le transizioni lavorative* della Fim-Cisl del marzo 2022, nel quale emerge la necessità di supportare i lavoratori nella gestione delle transizioni occupazionali.

supportare l'attività sindacale nel mercato del lavoro solo con incentivi temporanei (si veda, ad esempio, l'articolo 1, comma 247, della legge n. 234/2021) o misure di natura sperimentale (si veda il contratto di espansione), mentre in altri casi omette di emanare la decretazione di dettaglio necessaria all'attuazione degli istituti (si veda l'assenza di un decreto ministeriale che enuclei le modalità operative dei patti territoriali), ancorché il decreto attuativo del PNC-transizioni sembra rinnovare l'attenzione legislativa agli istituti di natura concertata.

E come si è già sostenuto, la partecipazione – soprattutto nella forma di controllo – del sindacato nel governo del mercato del lavoro ne favorirebbe il rafforzamento, atteso che permetterebbe all'organizzazione di “entrare in azienda” già nella fase che precede l'instaurazione del rapporto di lavoro.

In conclusione, nonostante sembri connaturata all'organizzazione sindacale la soddisfazione di interessi collettivi all'occupazione e l'ordinamento statale ne riconosca la capacità regolatoria, essa inciampa in una serie di ostacoli che ne depotenziano comunque l'azione.



## Bibliografia

- AA.VV. (1980), *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- AA.VV. (1977), *Il controllo sindacale degli investimenti nella contrattazione e nelle esperienze aziendali*, Contrattazione, pp. 23-24
- AA.VV. (1976), *Ascesa e crisi del riformismo in fabbrica. Le qualifiche in Italia dalla Job Evaluation all'inquadramento unico*, De Donato
- AA.VV. (1976), *Sindacato e controllo dell'economica*, Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 62-63
- ABIGNENTE A. (2011), *Fonti, principi, concretizzazione. Spunti di riflessione sul dibattito intorno ai diritti sociali nel sistema comunitario*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, n. 1
- ACCORNERO A. (2005), *Nuovi lavori e rappresentanza*, in *DRI*, n. 1, pp. 60-69
- ACCORNERO A. (2002), *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino
- ACCORNERO A. (1996), *Tornare alle radici*, in *RS*, n. 14
- ADAPT (a cura di) (2023), [\*Cassa e Scuola Edile di Bergamo. Origini, evoluzione, prospettive\*](#), ADAPT University Press
- AGRIFORM (2004), *Analisi dei fabbisogni formativi in agricoltura. Seconda annualità*, Tipografica La Piramide
- AIMO M. (2024), *Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per i diritti collettivi nella proposta di direttiva in discussione?*, in *LDE*, n. 2
- ALAIMO A. (2016), *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)*, in *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- ALAIMO A. (2014), *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 219
- ALAIMO A. (2008), [\*Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"\*](#), in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, pp. 1-37

- ALBERTI M. (2013), *La scoperta dei disoccupati*, Firenze University Press
- ALBI P. (2001), *La contrattazione sindacale nella programmazione per lo sviluppo*, in *DLRI*, n. 91, pp. 417-471
- ALES E. (2022), *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VDTL*, n. straordinario, tema *Le leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, pp. 277-350
- ALES E. (2020), *Libertà sindacale vs partecipazione? Assenze, presenze e possibilità nello Statuto dei lavoratori*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 129-147
- ALES E. (2014), *Del lavoro sommerso o, meglio, «non dichiarato»: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di «attività remunerata»*, in *DLM*, n. 1, pp. 11-25
- ALES E. (2009), *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 221-244
- ALES E. (2009), *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi "genealogica"*, in *RDS*, n. 3, pp. 527-541
- ALLEVA P., DE LUCA TAMAJO R., SESTITO P., GRANDI M. (1997), *Il lavoro e il mercato*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 241-271
- ALVINO I. (2022), *Cessazione dell'attività d'impresa, crisi e ruolo del sindacato*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 469-494
- ALVINO I. (2019), *Continuità aziendale, trasferimento d'azienda e tutela dell'occupazione nel nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 431-456
- AMEDEO A. (1996), *Formazione sindacale. Una priorità su cui investire*, in *RS*, n. 12, pp. 14 ss.
- ANDERSEN S.K., DØLVIK J.E., IBSEN C.L. (2014), [Nordic labour market models in open markets](#), ETUI, Report, n. 132
- ANDREONI A. (2011), *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale «introverso»*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 359-377
- ANPAL (2023), [Gol, due nuovi strumenti sperimentali per operatrici e operatori dei servizi per l'impiego](#), in [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it), 6 febbraio
- ANPAL (2023), [La cooperazione settoriale sulle competenze nell'automotive: l'attività dei piani Blueprint e il Patto europeo per le competenze. Nota](#), Unione europea
- ANPAL (2019), [Disoccupazione di lunga durata: sviluppo di policy. Analisi comparata internazionale](#)
- ANPAL (2019), *L'attuazione delle politiche attive attraverso il contracting out. Analisi comparata dei modelli internazionali*
- ANSELMO A., FIORI A., VALVASSORI E., VARESI P.A. (2024), *Gestione eccedenze di personale: nuovi modelli per la transizione occupazionale*, in *DPL*, n. 18, pp. 2-12



## Bibliografia

- APOSTOLI A. (2020), *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, pp. 1-40
- ARRIGO G. (2004), *Dalla concertazione al dialogo sociale: Europa e Italia*, in *LD*, n. 2, pp. 391-404
- ARRIGO G. (1980), *La contrattazione della mobilità*, in *Prospettive Sindacali*, n. 35, pp. 128 ss.
- ARRIGO G. (1979), *L'applicazione delle leggi sulla riconversione industriale nella circolare del ministero del lavoro. Un primo commento*, in *RGL*, n. 2-3, I, pp. 233-242
- ASCARELLI T. (1959), *Norma giuridica e realtà sociale*, in T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Giuffrè
- ATTWELL G., HUGHES D. (2019), *Learning about Careers: Open data and Labour Market Intelligence*, in *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, vol. 21, n. 2, pp. 81-106
- BAGLIONI G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino
- BAGLIONI G. (1996), *Unità sindacale e occupazione*, in *RS*, n. 10
- BALANDI G.G. (2018), *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, n. 4, pp. 575-588
- BALLESTRERO M.V. (2019), *Il lavoro tra diritto ed economia*, in *Labor*, n. 3, pp. 235-252
- BALLESTRERO M.V. (2001), *Dalla politica ai diritti. I diritti sociali nella Carta dell'Unione Europea*, in *DML*, n. 1, pp. 3-9
- BALLESTRERO M.V. (1985), *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli
- BALLETTI E. (2022), *L'autonomia collettiva in relazione alle odierne esigenze di ripresa e sviluppo economico e occupazionale*, in *LG*, n. 8-9, pp. 777-781
- BALLETTI E. (2017), *I poteri del datore di lavoro tra legge e contratto*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Napoli, 16-17 giugno 2016*, Giuffrè
- BANO F. (2017), *Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro*, in *LD*, n. 1, pp. 15-36
- BANO F. (2003), *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il "soft law"*, in *LD*, n. 1, pp. 49-75
- BARACHETTI C.E. (2022), *La riforma degli ammortizzatori e le proposte della CGIL*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), [Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali](#), Futura
- BARASSI L. (1949), *Il diritto del lavoro*, Giuffrè, vol. II
- BARBERA M. (2004), *L'uguaglianza come scudo e l'uguaglianza come spada*, in P. CHIECO (a cura di), *Eguaglianza e libertà nel diritto del lavoro. Scritti in memoria di Luciano Ventura*, Cacucci

- BARBIERI M. (2010), *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in RIDL, n. 1, III, pp. 71-110
- BAVARO V. (2021), *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in LD, n. 3-4, pp. 563-583
- BAVARO V. (2017), *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, in DRI, n. 1, pp. 13-44
- BAVARO V. (2016), *Riforme del welfare e nuove relazioni industriali: quale futuro per la bilateralità*, in S. MARCHI, D. NARDONE (a cura di), *Bilateralità. Quali prospettive?*, Ediesse
- BAVARO V. (2012), *Azienda, contratto, sindacato*, Cacucci
- BAVARO V. (2007), *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in LG, n. 1, pp. 1169-1175
- BELLARDI L. (2009), *Concertazione e contrattazione dal protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in RGL, n. 3, I, pp. 447-481
- BELLARDI L. (2006), *La rappresentanza sindacale dei lavoratori "atipici" e il ruolo degli enti bilaterali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci
- BELLARDI L. (2005), *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, in DRI, n. 1, pp. 70-94
- BELLARDI L. (1997), *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in LJ, n. 1, p. 17-23
- BELLARDI L. (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Franco Angeli
- BELLAVISTA A. (2008), *Al di là del lavoro sommerso*, in RGL, n. 1, I, pp. 9-24
- BELLAVISTA A., GARILLI A. (2012), *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in RGL, n. 2, I, pp. 269-283
- BENAGLIA A. (1930), *Le clausole dell'imponibile di mano d'opera nei contratti collettivi di lavoro*, in *Rivista di Diritto Agrario*, I, pp. 247-272
- BENGTSSON M. (2012), *Transformation of labour market policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark?*, 16<sup>th</sup> ILERA World Congress, *Beyond Borders: Governance of Work in a Global Economy*, Philadelphia, 2-5 luglio
- BETTI E. (2019), *Precari e precarie: una storia dell'Italia repubblicana*, Carocci
- BIAGI M. (2002), *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, in DRI, n. 3, pp. 147-168
- BIAGI M. (2000), *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in RIDL, n. 4, I, pp. 413-436
- BIAGI M. (1998), *Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro*, in DPL, n. 21, pp. 1345-1349

## Bibliografia

- BIANCHI P., BUTERA F., DE MICHELIS G., PERULLI P., SEGHEZZI F., SCARANO G. (2020), *Coesione e innovazione. Il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna*, Il Mulino
- BIASI M. (2013), *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea
- BONVIN J.M. (2008), *Capacités et démocratie*, in J. DE MUNCK, B. ZIMMERMANN (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Editions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, pp. 237-261
- BORDOGNA L. (2003), [Le relazioni industriali in Italia dall'accordo Lama-Agnelli alla riforma della scala mobile](#), in F. MALGERI, L. PAGGI (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino
- BOSCH G. (2023), *Employment policy for a just transition – the example of Germany*, in *Transfer*, vol. 29, n. 3, pp. 405-421
- BOSCH G. (2022), *Arbeitspolitik in der transformation: soziale härten vermeiden. Eine Studie im Rahmen des Projekts «Sozial-ökologische Transformation der deutschen Industrie»*, in *Impressum Online-Studie*, n. 7
- BOZZAO P. (2023), *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *LD*, n. 2, pp. 259-278
- BOZZAO P. (2018), *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *LD*, n. 4, pp. 657-675
- BOZZAO P. (2015), *Prestazioni erogate mediante la bilateralità territoriale. Osservazioni sul sistema delle prestazioni per formazione, sostegno al reddito e apprendistato e sulle prestazioni ulteriori quello territoriale*, in P. SANDULLI, M. FAIOLI, P. BOZZAO, M.T. BIANCHI, G. CROCE (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52
- BOZZAO P. (2015), *Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate. Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana*, in P. SANDULLI, M. FAIOLI, P. BOZZAO, M.T. BIANCHI, G. CROCE (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52, p. 75 ss.
- BROCHIER D. (2021), *From restructuring to career transitions: a new era of occupational mobility?*, in *Training & Employment*, n. 152, pp. 1 ss.
- BROECKE S. (2023), [Artificial intelligence and labour market matching](#), OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n. 284
- BROLLO M. (2021), *Va agevolato l'incontro tra domanda e offerta*, in *Messaggero Veneto*, 13 novembre
- BROLLO M. (2019), *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 495-509

- BROLLO M. (2019), *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, n. 2, pp. 468-491
- BROLLO M. (2015), *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1156-1185
- BROMLEY R.J., GERRY C. (1979), *Who Are the Casual Poor?*, in R.J. BROMLEY, C. GERRY (a cura di), *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, John Wiley, p. 229 ss.
- BRONZINI G. (2022), *La Commissione Europea richiede il rafforzamento delle tutele della dignità delle persone, proposte di lavoro decorose, servizi per le persone più efficienti*, in *LDE*, n. 3
- BRONZINI G. (2021), [Il senso di Ursula per la solidarietà. Verso un welfare paneuropeo?](http://www.questionegiustizia.it), in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 14 aprile
- BURRONI L. (2014), *Competitive regionalism and the territorial governance of uncertainty*, in *Transfer*, vol. 20, n. 1, pp. 83-97
- BUTERA F. (2021), *I patti per il lavoro sul territorio come metodo per l'ultimo miglio del PNRR. Una proposta per l'Italia*, in *Italianieuropei*, n. 2, pp. 102-109
- BUTERA F. (2018), *Industria 4.0. come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), [\*Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative\*](#), Firenze University Press
- BUTERA F. (1989), *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni: tendenze, paradigmi e metodi per l'analisi e la progettazione di aree professionali emergenti*, Franco Angeli
- CAFFIO S. (2023), [\*Povert , reddito e occupazione\*](#), ADAPT University Press
- CALAF  L. (2023), *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, n. 2, pp. 163-192
- CALAF  L., PROTOPAPA V. (2021), *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *LD*, n. 1, pp. 105-130
- CANAVESI G. (2021), [\*Indennit  straordinaria di continuit  reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo:   la strada giusta?\*](#), in *LDE*, n. 3, pp. 1-7
- CANAVESI G. (2018), *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli
- CANAVESI G. (2018), *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 685-700
- CANAVESI G. (2015), *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attivit  al contratto?*, in *RDSS*, n. 3, pp. 547-578
- CARABELLI U. (1995), *Gli studi-Paese a confronto: il quadro giuridico*, in CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Volume I. Un'analisi giuridica ed economica*
- CARABELLI U. (1995), *Profili giuridici*, in CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Volume I. Un'analisi giuridica ed economica*
- CARABELLI U. (1986), *Libert  e immunit  del sindacato*, Jovene

## Bibliografia

- CARCHIO C. (2023), [Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria](#), ADAPT University Press
- CARCHIO C. (2021), *Il contratto di espansione*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press
- CARINCI F. (2003), *Il “casus belli” degli Enti bilaterali*, in LD, n. 2, pp. 199-209
- CARINCI F. (1999), *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in AA.VV., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, Utet
- CARINCI F. (1986), *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in AA.VV., *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro. Atti dell'VIII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Napoli 12-14 aprile 1985*, Giuffrè
- CARINCI F. (1979), *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in PD, pp. 75-112
- CARINCI F., PEDRAZZOLI M. (1983), *Una legge per la democrazia industriale*, in *Mondoperaio*, n. 172, pp. 34-39
- CARINCI M.T. (2021), *I lavoratori delle piattaforme quali “working poors”*, in *Labor*, n. 6, pp. 627-636
- CARRIERI M. (2008), *La necessaria immersione nel post-fordismo dei sindacalismi contemporanei*, in *EL*, n. 3, pp. 69-81
- CARUSO B. (2024), *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo Del Punta*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 479
- CARUSO B. (2019), *Il sindacato tra funzioni e valori nella “grande trasformazione”. L'innovazione sociale in sei tappe*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 394
- CARUSO B. (2017), *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 326
- CARUSO B. (2014), *“Costituzionalizzare” il sindacato. I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in LD, n. 4, pp. 595-620
- CARUSO B. (2010), *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, n. 81
- CARUSO B. (2008), *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, n. 61
- CARUSO B. (2007), *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, n. 113, pp. 1-134
- CARUSO B. (2001), *Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del lavoro*, in DRI, n. 4, pp. 429-456

- CARUSO B., ALAIMO A. (2011), *Il contratto collettivo nell'ordinamento dell'Unione europea*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, n. 87
- CARUSO B., CUTTONE M. (2016), *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in DRI, n. 1, pp. 63-118
- CARUSO B., DEL PUNTA R. (2016), *Il diritto del lavoro e l'autonomia perduta*, in LD, n. 4, pp. 645-678
- CARUSO B., DEL PUNTA R., TREU T. (2020), [Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile](#), Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”
- CARUSO B., LO FARO A. (2010), *Contratto collettivo di lavoro (Voce per un Dizionario)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 97
- CASANO L. (2021), *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in DRI, n. 4, pp. 997-1026
- CASANO L. (2020), [Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro](#), ADAPT University Press
- CASTANO G. (2022), *Ammortizzatori sociali e crisi aziendali: una nuova prospettiva per le relazioni industriali ammortizzatori*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), [Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali](#), Futura
- CASTANO G. (2022), [Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella gestione delle crisi aziendali](#), Working Paper ADAPT, n. 2
- CASTEL BRANCO E. (2020), *The European Training Foundation and big data for labour market intelligence: Shaping, applying and sustaining knowledge*, in ILO, *The feasibility of using big data in anticipating and matching skills needs*
- CASTELVETRI L. (2010), [Il profilo storico: dagli antichi concordati di tariffa alla contrattazione collettiva nazionale ed aziendale](#), in ADL, n. 4-5, I, pp. 847-869
- CAUSARANO P. (2018), *Dimensioni e trasformazioni della professionalità*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), [Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative](#), Firenze University Press
- CAZZETTA G. (2007), *Contratto di lavoro e forma della questione sociale nell'Italia liberale*, in DLRI, n. 115, pp. 576-583
- CEDEFOP (2016), *Labour market information and guidance*, Research Paper, n. 55
- CELATA G., GIUGNI G., ROTA L., TREU T. (1976), *Crisi economica, mobilità dei lavoratori e garanzia dell'occupazione: prospettive per un intervento legislativo e contrattuale*, in RGL, n. 4-5, I, pp. 585-608
- CENTAMORE G. (2022), *L'obbligo di cercare un acquirente in caso di dismissione di grandi siti produttivi, ovvero: l'arma spuntata della loi Florange*, in RGL, n. 3, I, pp. 423-435

## Bibliografia

- CESTER C. (2023), *La partecipazione dei lavoratori: qualcosa si muove?*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 433-444
- CESTER C. (2003), *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, n. 2, pp. 211-217
- CGIL (2023), [XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Dalla crisi alle opportunità di cambiamento: l'azione sindacale nel territorio](#), Futura
- CHAPELLU D. (2024), *Risvolti giuslavoristici della concertazione territoriale. I casi di Milano e della Valle d'Aosta*, in *RGL*, n. 2, I, p. 155-175
- CIARINI A., FAMIGLIETTI A. (2011), *Gli studi di caso*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli
- CIMAGLIA M.C., AURILIO A. (2011), *I sistemi bilaterali di settore*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli
- CINELLI M. (2021), *Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in *RDS*, n. 2, pp. 243-252
- CINELLI M., NICOLINI C.A. (2015), *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre. Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, n. 4, III, pp. 245-270
- CIPRIANI A., GRAMOLATI A., MARI G. (a cura di) (2018), [Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative](#), Firenze University Press
- CIUCCIOVINO S. (2024), *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, n. 3, p. 573-614
- CIUCCIOVINO S. (2023), *L'intermediazione alla prova dello skill mismatch*, in *LD*, n. 2, pp. 309-331
- CIUCCIOVINO S. (2023), *Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 351-365
- CIUCCIOVINO S. (2022), *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, n. 9, pp. 129-148
- CIUCCIOVINO S. (2021), *Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro*, in *DLRI*, n. 172, pp. 641-664
- CIUCCIOVINO S. (2018), *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'Industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, in *DRI*, n. 4, pp. 1043-1065
- CIUCCIOVINO S., CASANO L., TOMASSETTI P. (2018), *Professionalità e contrattazione collettiva: ragioni e contenuti di un fascicolo monografico sul tema*, in [Professionalità Studi, vol. II, n. 1](#), pp. 1-9



- CIUCCIOVINO S., TOSCANO A., FAIOLI M. (2023), *MetApprendo. Il primo caso di social blockchain su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale*, in *Federalismi.it*, n. 4, pp. 182-204
- CNEL (2004), *I patti sociali e le esperienze della concertazione locale per lo sviluppo e l'occupazione nelle regioni italiane. Osservazioni e proposte*
- CNEL (1999), *Rapporto sulla concertazione negoziata*
- CNEL (1995), *I patti territoriali: stato di avanzamento delle proposte pervenute al CNEL*
- COFFERATI S. (1996), *Ripensare le Camere del Lavoro*, in *RS*, n. 12, suppl.
- COLUCCI M., GALLO S. (2018), *Agricoltura, conflitto e collocamento: 1950-2003*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Bibliotheka
- CORTI M. (2022), *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN*, in *DRI*, n. 1, pp. 265-271
- CORTI M. (2020), *L'accordo Luxottica: le vie italiane alla partecipazione sono infinite?*, in *DLRI*, n. 166, pp. 317-337
- CORTI M. (2019), *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, in [Jus-Online, n. 1](#), pp. 1-18
- CORTI M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero
- CORTI M. (2010), *Servizi per l'impiego e nuovo ruolo dell'autonomia collettiva in Italia*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1205-1224
- CORTI M., SARTORI A. (2022), *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova CIG, l'avvio di GOL e il lancio del Piano Nuove Competenze*, in *RIDL*, n. 2, III, pp. 65-79
- CORTI M., SARTORI A. (2019), *L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione*, in *RIDL*, n. 3, III, pp. 131-135
- COSTA P. (2009), *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *LD*, n. 1, pp. 35-87
- COSTANTINI S. (2005), *Verso una nuova stagione di concentrazione territoriale?*, in *LD*, n. 1, pp. 27-51
- CRETTAZ E., BONOLI G. (2010), [Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective](#), REC-WP, n. 12
- CRIFASULLI V. (1958), *Costituzione e imponibile di manodopera*, in *GCost*, pp. 1202-1208
- CRIVELLARI G. (1896), *Il Codice penale per il Regno d'Italia. Volume Quinto*, Unione Tipografico-Editrice



- CROCE G. (2015), *Bilateralità in Europa (casi-studio: Francia, Germania, Spagna, Svezia)*, in P. SANDULLI, M. FAIOLI, P. BOZZAO, M.T. BIANCHI, G. CROCE (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52
- CROUCH C. (2007), *Trade unions and local development networks*, in *Transfer*, vol. 13, n. 2, pp. 211-224
- CROUCH C. (1998), *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in *DLRI*, n. 77, pp. 55-80
- D'ADDEZIO M. (2022), *L'art. 44 della Costituzione*, in [lamagistratura.it](http://lamagistratura.it), 23 febbraio
- D'AGOSTINO A., BAGHIONI L., LEGAY A., GAYRAUD L., VALETTE-WURSTHEN A. (2019), *Coopérer pour mieux orienter: zoom sur les pratiques locales des acteurs du CEP*, in *Bulletin de Recherches Emploi Formation*, n. 383, pp. 1-4
- D'ALESSANDRO L.P. (2018), *I consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali*, in *RTDPub*, n. 1, pp. 119-154
- D'ANTONA M. (2000), *Il quarto comma dell'art. 39, oggi*, in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse
- D'ANTONA M. (2000), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse
- D'ANTONA M. (1999), *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *RGL*, n. 3, suppl., pp. 15-23
- D'ANTONA M. (1998), *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 311-331 (ora in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000)
- D'ANTONA M. (1993), *Riduzione di personale e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della l. 223/1991*, in *FI*, n. 6, I, cc. 2027-2045
- D'ANTONA M. (1991), *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *DLRI*, n. 51, pp. 455-487
- D'ANTONA M. (1990), voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *EGT*
- D'ANTONA M. (1987), *Publici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 226-291 (ora in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000)
- D'ANTONA M. (1983), *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *RGL*, n. 1-2, I, pp. 15-48
- D'ANTONA M. (1980), *Intervento*, in *AA.VV., Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè

- D'ANTONA M. (1979), *La disciplina della mobilità dei lavoratori nelle leggi sulla riconversione industriale*, in R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene
- D'HARMANT FRANCOIS A. (1987), *Pubblica funzione e pubblico servizio nella legge 27 febbraio 1987, n. 56: una possibile «chiave di lettura»*, in *DL*, n. 3-4, I, pp. 370-373
- D'ONGHIA M. (2019), *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in *DLRI*, n. 162, pp. 231-266
- DAGNINO E. (2021), *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in *DRI*, n. 4, pp. 1058-1086
- DALLA SEGA M. (2023), *Il contratto di espansione e le misure per il prepensionamento dei giornalisti (artt. 25 e 25-bis, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press
- DALLA SEGA M. (2022), *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata*, in *DRI*, n. 1, pp. 206-222
- DAUBLER W. (1999), *Licenziamento per motivi economici, piano sociale e cambiamenti del diritto del lavoro in Germania*, in *LD*, n. 3, pp. 435-450
- DE LUCA TAMAJO R. (1978), *Garantismo e controllo sindacale negli sviluppi recenti della legislazione del lavoro*, in *RGL*, n. 10-11, I, pp. 653-693
- DE LUCA TAMAJO R. (1976), *La norma inderogabile del diritto del lavoro*, Jovene
- DE LUCA TAMAJO R., VENTURA L. (1979), *Presentazione di R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene
- DEL PUNTA R. (2016), *Labour Law and the Capability Approach*, in *IJCLLR*, vol. 32, n. 4, pp. 383-405
- DEL PUNTA R. (2008), *Il diritto del lavoro fra due secoli: dal protocollo Giugni al decreto Biagi*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè
- DEL PUNTA R. (2003), *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, n. 2, pp. 219-222
- DEL PUNTA R. (2001), *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *DRI*, n. 3, pp. 335-346
- DELEONARDIS N. (2024), *Dal cottimo ai premi di risultato: le relazioni industriali e il (tempo di) lavoro che cambia*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDLASS. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna
- DELEONARDIS N. (2023), *La disciplina del rapporto di lavoro autonomo e il ruolo dell'autonomia collettiva*, in *VTDL*, n. 3, pp. 750-771

## Bibliografia

- DELEONARDIS N. (2023), *Sostenibilità e lavoro in agricoltura secondo gli orientamenti comunitari*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, n. 3, pp. 315-344
- DELEONARDIS N. (2022), *Il collocamento in agricoltura. Ascesa e declino del governo pubblico del mercato del lavoro*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Radici Future
- DELEONARDIS N. (2022), *Lavoro autonomo povero e politiche (attive) di contrasto. L'importanza della formazione*, in *ADL*, n. 5, I, pp. 945-962
- DELEONARDIS N. (2019), *L'imponibile di manodopera: diritto al lavoro e Costituzione nel primo decennio della Repubblica*, in *DML*, n. 3, I, pp. 853-875
- DELFINO M. (2023), *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Federalismi.it*, n. 25, pp. 171-180
- DELL'OLIO M. (1990), voce *Sindacato*, in *Enc. Dir.*, vol. XLII
- DELL'OLIO M. (1980), *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Cedam
- DI CARLUCCIO C., ESPOSITO M. (2023), *Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del PNRR*, in *LD*, n. 2, pp. 279-308
- DI MEO R. (2023), *Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente*, Cacucci
- DI NOIA F. (2022), *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli
- DI RAIMONDO M. (1974), *Il sindacato negli statuti delle regioni*, in *RTDP*, pp. 1530-1543
- DI STASI A. (2024), *Delocalizzazioni e obblighi informativi, condotta antisindacale e rimozione degli effetti*, in *LDE*, n. 1
- DI STASI A. (2022), *Art. 28 Stat. lav., tutela ripristinatoria e risarcimento del danno. A proposito di un recente (dis)orientamento della giurisprudenza di merito*, in *RGL*, n. 3, II, pp. 2-6
- DI STASI A. (2022), *L'importanza della tutela del lavoro nella disciplina sulla crisi di impresa e sull'insolvenza. Una introduzione*, in *VTDL*, n. 3, pp. 415-418
- DI STASI A. (2013), *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, n. 3, pp. 561-582
- DIEDRICH A., BERGSTRÖM O. (2006), [\*The Job Security Councils in Sweden\*](#), IMIT Report
- DURAZZI N., FLECKENSTEIN T., LEE S.C. (2018), *Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea*, in *Politics & Society*, vol. 46, n. 2, pp. 205-233
- EBBINGHAUS B. (2010), *Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe*, in B. PALIER (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press

- EICHENHOFER E. (2013), *Diritti sociali e benefici condizionati. I diritti sociali fondamentali alla prova delle nuove forme di regolamentazione e gestione*, in *RDSS*, n. 3, pp. 525-543
- ESPOSITO M. (2024), *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDLASS. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna
- ESPOSITO M. (2016), *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 306
- ESPOSITO M. (2014), *Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?*, in *DLM*, n. 2, pp. 289-294
- ESPOSITO M. (2012), voce *Lavoro sommerso*, in *Enc. Dir.*, vol. V
- EUROFOUND (2024), *Social governance of the Recovery and Resilience Facility: Involvement of the national social partners*
- EUROFOUND (2017), *In-work poverty in the EU*
- EUROPEAN COMMISSION (2024), [Pact for Skills Annual Report 2023. Progress on upskilling and reskilling the European workforce](#)
- EUROPEAN COMMISSION (2023), [Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU](#), 2023
- EUROPEAN COMMISSION (2023), [Pact for Skills Annual Report 2022. Progress on upskilling and reskilling the European workforce](#)
- EUROSTAT (2016), *The ESSNet Big Data Project*
- FAIOLI M. (2023), *Matchmaking: la tecnologia avanzata per il mercato del lavoro*, in *LD*, n. 2, pp. 333-351
- FAIOLI M. (2021), *Il contratto di espansione nell'ambito del piano NGEU e delle relazioni industriali italiane*, in *Federalismi.it*, n. 3, pp. 140-161
- FAIOLI M. (2018), [Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano](#), Working Paper Fondazione G. Brodolini, n. 13
- FAIOLI M. (2011), *Sciopero e risarcimento del danno per la giurisprudenza svedese nel caso Laval*, in *DRI*, n. 2, pp. 574-582
- FAIOLI M., LUCCISANO M., CAPPELLAZZO N., SMILARI A. (2023), *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in *Federalismi.it*, n. 9, pp. 170-212
- FALSONE M. (2021), *Continua la saga dei licenziamenti collettivi sottoposti al vaglio delle giudici adite ex art. 28 st. lav.: è la volta di Whirpool*, in [www.rivistalabor.it](#), 20 dicembre, pp. 1-3
- FALSONE M. (2018), *La professionalità e la modifica delle mansioni: rischi e opportunità dopo il Jobs Act*, in [Professionalità Studi](#), vol. II, n. 1, pp. 31-52

## Bibliografia

- FEDERBRACCIANTI (1980), *Libro bianco sulle condizioni di lavoro e le violazioni contrattuali in agricoltura*, Salemi
- FEDERBRACCIANTI (1967), *La politica contrattuale della Federbraccianti per i lavoratori dipendenti*, SETI
- FERRANTE V. (2018), *Il cumulo dei “lavoretti”: quale tutela per le attività discontinue o saltuarie*, in *LD*, n. 4, pp. 613-631
- FERRANTE V. (2017), *Economia informale e politiche del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 337
- FERRANTE V. (2016), *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, n. 2, pp. 267-280
- FERRARO G. (2014), *Sul rinnovato “sistema” di relazioni industriali*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 549-565
- FERRARO G. (2013), *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 189
- FERRARO G. (1984), *Tendenze neocorporative e magistratura del lavoro*, in *PD*, pp. 293-303
- FERRARO G. (1982), *Inquadramento sistematico della legge n. 140 del 1981*, in G. FERRARO, G. OLIVIERO (a cura di), *L’ordinamento del mercato del lavoro tra riforma e sperimentazione*, Cedam
- FERRARO G. (1979), *La disciplina della cassa integrazione guadagni nelle leggi sulla riconversione*, in R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell’emergenza*, Jovene
- FILÌ V. (2020), *Diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, in *LG*, n. 4, pp. 332-340
- FILÌ V. (2020), *L’invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, n. 2, I, p. 369-385
- FILÌ V. (2019), *Il lavoro nel “decreto crescita”*, in *LG*, n. 12, p. 1077-1086
- FILÌ V. (2016), *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- FILÌ V. (2016), *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- FLAMMIA R. (1963), *Contributo all’analisi giuridica del sindacato di fatto*, Giuffrè
- FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO (2022), [Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello](#)
- FORD H. (1931), *Perché questa crisi mondiale?*, Bompiani
- FORLIVESI M. (2018), [Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione](#), in *LLI*, n. 1, pp. 35-58

- FORMA.TEMP (2023), [Capitale umano e lavoro in transizione. Rapporto delle attività Forma.Temp 2020-2021-2022](#)
- FORMEDIL (2023), [Rapporto di attività 2023](#)
- GAETA L. (2024), *Metodo storico e diritto del lavoro*, in *Labor*, n. 1, pp. 45-54
- GAETA L. (2020), *Lo Statuto dei lavoratori: come nasce una legge. I lavori parlamentari articolo per articolo, minuto per minuto*, ESI
- GAETA L. (2020), *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli
- GAETA L. (2016), «*La terza dimensione del diritto*»: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano, in *DLRI*, n. 152, pp. 573-617
- GALLI P. (1979), *Accordo sulla mobilità: un primo successo*, in *RS*, n. 24, pp. 7-8
- GAMBACCIANI M. (2023), *Diritti sindacali partecipativi e “dovere” di contrarre*, Giappichelli
- GAROFALO D. (2024), *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nella gestione delle crisi aziendali, anche in funzione della ripresa. Contributo per atti del convegno in onore di Antonio Vallebona*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e realtà economica. L’omaggio dei giuslavoristi ad Antonio Vallebona*, Giappichelli
- GAROFALO D. (2023), *Il ruolo istituzionale degli enti bilaterali*, in *DML*, n. 1, I, pp. 3-18
- GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114-160
- GAROFALO D. (2022), [Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d’insieme](#), Working Paper ADAPT, n. 8
- GAROFALO D. (2022), *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, in *DML*, n. 2, I, pp. 249-307
- GAROFALO D. (2020), *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, n. 5, pp. 429-431
- GAROFALO D. (2019), *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, n. 4, pp. 329-349
- GAROFALO D. (2018), *La tutela del lavoratore autonomo nel mercato del lavoro dopo la l. n. 81/2017*, in *VTDL*, n. 3, pp. 645-660
- GAROFALO D. (2016), *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- GAROFALO D. (2016), *La riforma della Cigs*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- GAROFALO D. (2010), *Gli ammortizzatori sociali in deroga. Dal D.L. n. 185/2008 alla L. n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010)*, Ipsoa

## Bibliografia

- GAROFALO D. (2009), «Welfare», *promozione dell'occupazione e neoregionalismo*, in RDSS, n. 3, pp. 635-651
- GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci
- GAROFALO D., RICCARDI A., CAFFIO S. ET AL. (2024), [Proposta per varare un "Piano ex Iva"](#), in [Boll. ADAPT, n. 5](#)
- GAROFALO D., TIRABOSCHI M. (2023), *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press
- GAROFALO M.G. (2013), *Polisemia dell'espressione "flessibilità del lavoro" e modelli di sviluppo*, in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse
- GAROFALO M.G. (2011), *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in DLRI, n. 132, pp. 515-542
- GAROFALO M.G. (2006), *Il diritto del lavoro e la sua funzione economico-sociale*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci
- GAROFALO M.G. (2000), *Lavoro e diritto del lavoro. Una ricerca controcorrente (a proposito di Alain Supiot, Au delà de l'emploi)*, in *Quale Stato*, n. 4, pp. 341 ss. (ora in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse, 2013)
- GAROFALO M.G. (1999), *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci
- GAROFALO M.G. (1990), *Eccedenze di personale e conflitti: profili giuridici*, in DLRI, n. 46, pp. 235-311
- GAROFALO M.G. (1987), *Commento ad una riforma incompiuta. La l. 28 febbraio 1987 n. 56 sul collocamento*, in RGL, n. 1-2, I, pp. 3-30
- GAROFALO M.G. (1983), *I limiti al potere di scelta dei lavoratori da porre in C.I.G. tra tutela dell'interesse individuale e tutela dell'interesse collettivo*, in RGL, n. 1-2, I, pp. 49-63
- GAROFALO M.G. (1982), *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato
- GAROFALO M.G. (1980), *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- GAROFALO M.G. (1979), *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Jovene
- GAROFALO M.G., CHIECO P. (2001), *Licenziamenti collettivi e diritto europeo*, in DLRI, n. 89, pp. 67-95
- GASPARRI P. (1940), *Il collocamento dei lavoratori*, in DL, I, pp. 220-253



- GHERA E. (2012), *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in RIDL, n. 2, I, pp. 195-245
- GHERA E. (2000), *Diritto del lavoro*, Cacucci
- GHERA E. (1992), voce *Lavoro (collocamento)*, in NDDP, vol. VIII
- GHERA E. (1979), *Art. 33*, in G. GIUGNI (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè
- GHERA E. (1978), *Mansioni e qualifiche nella vigente disciplina del collocamento della formazione professionale dei lavoratori*, in G. MAZZONI (a cura di), *Professionalità e carriera nel rapporto di lavoro subordinato*, Franco Angeli
- GHERA E. (1970), *Collocamento e autonomia privata*, Jovene
- GHERA F. (2015), *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci
- GIUBBONI S. (2020), [Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista](#), in [Questione Giustizia, n. 2](#), pp. 75-85
- GIUBBONI S. (2018), *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in PD, n. 4, pp. 557-578
- GIUBBONI S. (2017), *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in DLRI, n. 155, pp. 471-495
- GIUBBONI S. (2006), [Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, n. 46
- GIUBBONI S., PIOGGIA A. (2015), *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in RDSS, n. 2, pp. 297-318
- GIUGNI G. (2015), *Diritto sindacale*, Cacucci (aggiornato da Laurantina Bellardi, Pietro Curzio e Vito Leccese)
- GIUGNI G. (1976), *Riconversione, mobilità del lavoro, collocamento*, in RGL, n. 6, I, pp. 633-644
- GIUGNI G. (1968), *Organizzazione dell'impresa ed evoluzione dei rapporti giuridici. Il lavoro a cottimo*, in RDL, n. 1, I, pp. 3-85
- GIUGNI G. (1960), *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè
- GIUGNI G., MASSACESI E., MENGONI L., MORESE R., RAVENNA R., VENTURA L. (1978), *La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in RGL, n. 4, I, pp. 527-555
- GIUNTA PARLAMENTARE (1909-1911), *Inchiesta parlamentare sulla condizione dei contadini delle province meridionali e nella Sicilia. Volume III. Puglie*, Tipografia Nazionale di G. Bertero e C.



## Bibliografia

- GOTTARDI D. (1999), *Questioni aperte sulle strategie sindacali*, in *LD*, n. 4, pp. 649-660
- GRAGNOLI E. (2021), *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli
- GRAGNOLI E. (1997), *Licenziamenti collettivi e criteri di scelta*, in AA.VV., *I licenziamenti collettivi*, Utet
- GRANDI M. (1997), *“Il lavoro non è una merce”: una formula da rimeditare*, in *LD*, n. 4, pp. 557-580
- GRECO M.G. (2009), *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 71-100
- GROSSI P. (2009), *La grande avventura giuslavoristica*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 5-32
- GUAGLIANONE L. (2008), *Il problema delle informazioni riservate (art. 5 d. lgs n. 25/07)*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, pp. 69-89
- GUAZZALOCA V. (1982), *Se li usassimo meglio*, in *RS*, n. 35, pp. 20-23
- GUERZONI M. (1992), *In campagna col personal computer*, in *Nuova Rassegna Sindacale*, n. 19, pp. 33 ss.
- GUIDI D. (1930), *La clausola dell'imponibile di manodopera*, in *DL*, I, pp. 766-771
- HABERMAS J. (1996), *La politica deliberativa come concetto procedurale di democrazia*, in L. CRIPPA (a cura di), *Jürgen Habermas. Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini
- HÅKANSTA C., ALBIN M., KRESHPAJ B., GUNN V. ET AL. (2024), *Power resources and the battle against precarious employment: Trade union activities within a tripartite initiative tackling undeclared work in Sweden*, in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 45, n. 1, pp. 29-56
- HERNANDEZ S. (1963), *Lineamenti storici del collocamento*, in AA.VV., *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera. Atti del convegno ISLE*, Giuffrè
- HØGEDAHL L., NERGAARD K., ALSOS K. (2022), *Trade Unions in the Nordic Labor Market Models – Signs of Erosion? Introduction to the Special Issue*, in *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 12, n. spec. S8, pp. 1-5
- ICHINO P. (1996), *Il lavoro e il mercato. Idee per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori
- ICHINO P. (1988), *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *DLRI*, n. 37, pp. 1-41
- ICHINO P. (1987), *Collocamento: un problema ancora irrisolto. Appunti sulla legge 28 febbraio 1987, n. 56*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 293-308
- ICHINO P. (1982), *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato
- ICHINO P., TREU T. (1988), *Un servizio informatizzato promosso dalla Regione Lombardia per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro*, in *RIDL*, n. 3, pp. 235-241

- ILO (2021), [Changing demand for skills in digital economies and societies. Literature review and case studies from low- and middle-income countries](#)
- ILSØE A., PERNILLE LARSEN T. (2023), [Flexicurity and the future of work. Lessons from Denmark](#), in [economy2030.resolutionfoundation.org](#), 29 giugno, pp. 1-15
- IMPELLIZZIERI G. (2022), *Politiche attive del lavoro e contrattazione collettiva: una prima ricognizione*, in *DRI*, n. 1, pp. 188-205
- INAPP (2023), *Rapporto 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*
- INAPP (2022), *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*
- ISMERI EUROPA (a cura di) (2020), [Il patto per il lavoro: un modello di sviluppo inclusivo. Rapporto finale](#), Regione Emilia-Romagna
- ISTAT (2022), *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente*
- JANSSON O., OTTOSSON J. (2021), *Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement*, in *Labor History*, vol. 62, n. 3, pp. 316-333
- KAHN FREUND O. (1974), *Il lavoro e la legge*, Giuffrè
- KAUFMAN B.E. (2006), *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in *DRI*, n. 4, pp. 1107-1133
- KHOURIBECH F.Z. (2014), *Il controllo sociale sull'iniziativa privata e le paure della pianificazione*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse
- KLINDT M.P. (2017), *Trade union renewal through local partnerships for skill formation*, in *Transfer*, vol. 23, n. 4, pp. 441-455
- KNUDSEN H., LIND J., REFSLUND B. (2023), *Denmark: Trade unions still afloat at ebb tide*, in J. WADDINGTON, T. MÜLLER, K. VANDAELE (a cura di), [Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge](#), Peter Lang
- LA BARBERA G. (1973), *Controllo del collocamento e sviluppo dell'occupazione*, in *QRS*, n. 43, pp. 89-95
- LAFRATTA D. (2023), *La contrattazione collettiva per la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), [La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività e mercato del lavoro](#), ADAPT University Press
- LAGALA C., STOLFA F. (1979), *Il collocamento in agricoltura: una indagine sul campo*, in *DLRI*, n. 3, pp. 443-473
- LAI M. (2014), *Bilateralità e lavoro*, in *RIMP*, n. 2, pp. 283-303
- LANA L. (1968), *Braccianti, occupazione e organici come conquista*, in *RS*, pp. 19 ss.

## Bibliografia

- LANDI G. (1958), *Dall'imponibile di manodopera all'azienda agricola come unità produttiva*, in *Rivista di Diritto Agrario*, pp. 453-466
- LEONARDI M., NANNICINI T. (2017), *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 maggio, pp. 18 ss.
- LEONARDI S. (2005), *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, n. 3
- LEONARDI S. (2004), *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *DLRI*, n. 103, pp. 443-496
- LISO F. (2012), *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. Eccesso di potere del contratto collettivo?*, in *RDSS*, n. 1, pp. 55-62
- LISO F. (2004), *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 20
- LISO F. (2002), *Collocamento e agenzie private*, in *DLRI*, n. 96, pp. 591-619
- LISO F. (1995), *La gestione delle eccedenze in Europa. Disegno della ricerca e valutazioni d'insieme*, in CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Volume I. Un'analisi giuridica ed economica*
- LISO F. (1993), *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 3-50
- LISO F. (1981), *Collocamento: una riforma zoppa*, in *Mondoperaio*, n. 12, pp. 55-58
- LISO F. (1980), *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- LO FARO A. (2008), *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *LD*, n. 1, pp. 65-96
- LOFFREDO A. (2012), *Diritto alla formazione e lavoro: realtà e retorica*, Cacucci
- LOSCHIAVO G.G. (1936), *Sui poteri dell'Associazione sindacale in tema di imponibile di mano d'opera*, in *DL*, I, pp. 11-17
- LOSCHIAVO G.G. (1932), *La disoccupazione e il mercato della mano d'opera nella legislazione e nella pratica*, Foro Italiano
- LOSURDO F. (2022), *Le delocalizzazioni fuori dalla Costituzione. Quali limiti all'iniziativa economica privata?*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 372-392
- LUNARDON F. (2008), *Fonti e obiettivo delle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese*, in F. LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori. D. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, Ipsoa
- MADSEN P.K. (2011), *Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi*, in *DRI*, n. 1, pp. 78-96

- MAESTRO BUELGA G. (2006), *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *RDS*, n. 1, pp. 92-125
- MAGNANI M. (2020), [\*Sul Manifesto "Per un diritto del lavoro sostenibile"\*](#), in *LDE*, n. 3, pp. 1-7
- MAGNANI M. (2017), *Crisi d'impresa tra diritto del lavoro e mercato*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1359-1381
- MAGNANI M. (2004), *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *DLRI*, n. 101, pp. 165-200
- MAGRINI S. (1990), *Licenziamenti individuali e collettivi: separazione e convergenza delle tutele*, in *DLRI*, n. 46, pp. 313-367
- MALANDRINI S. (2005), *Cigs per crisi aziendale: problematiche gestionali*, in *DPL*, n. 24, pp. 1309-1313
- MANASSERO D. (1992), *Strumenti di mobilità "guidata" dei lavoratori: il contratto di outplacement*, in *DRI*, n. 1, pp. 177-189
- MANCINI F. (1973), *Il diritto al lavoro rivisitato*, in *PD*, n. 6, pp. 687-740
- MANCINI T. (1961), *Considerazioni in tema d'imponibile di mano d'opera dopo la dichiarazione d'incostituzionalità della legge 17 maggio 1952 n. 621*, in *RGL*, n. 2, II, pp. 289-292
- MANDRONE E., MAROCCO M. (2022), *I canali di ingresso nel mondo del lavoro*, Inapp
- MANGOZHO N. (2003), [\*Current practices in Labour Market Information Systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies\*](#), ILO – Skills Working Paper, n. 13
- MARASCO F. (2018), *Il ruolo dell'associazione datoriale tra mercato del lavoro e tutela della professionalità*, in *LLI*, n. 2, pp. 73-87
- MARAZZA M. (2014), *Dalla "autoregolamentazione" alla "legge sindacale"? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 209
- MARCIANÒ A. (2023), *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, ESI
- MARINO D. (2020), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *DRI*, n. 4, pp. 1024-1053
- MARIUCCI L. (2016), *Culture e dottrine del giulavorismo*, in *LD*, n. 4, pp. 585-644
- MARIUCCI L. (2011), *Le libertà individuali e collettive dei lavoratori*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 39-55
- MARIUCCI L. (2003), *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, n. 2, pp. 163-173

- MARIUCCI L. (1979), *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, n. 4, pp. 1360-1433
- MARIUCCI L. (1979), *Il lavoro decentrato. Interventi normativi e strategie sindacali*, Franco Angeli
- MARIUCCI L. (1974), *Collocamento e tutela del contraente debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970 n. 83*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 454-478
- MARIUCCI L. (1974), *La lotta al collocamento di piazza: osservazioni in margine ad alcuni decreti pretorili*, in *Quale Giustizia*, n. 29, pp. 585-588
- MARTÍN I. (2011), [Labour Market Information Systems and Labour Migration Information in Six Developing Countries: the Challenge of Integration. A Comparative Study of Colombia, Costa Rica, Ghana, Nicaragua, Senegal and Tunisia](#), International Organization for Migration
- MARTINENGO G. (2003), *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *LD*, n. 2, p. 175 ss.
- MATTARELLA B.G. (2009), *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, pp. 173-188
- MAZZIOTTI M. (1958), *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *GCost*, pp. 1209-1220
- MAZZIOTTI M. (1956), *Il diritto al lavoro*, Giuffrè
- MAZZONI G. (1936), *Contratto collettivo e inoponibile di manodopera*, in *DL*, II, pp. 322-325
- MENZIONI L. (1998), *I diritti sociali*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 1-15
- MENZIONI L. (1980), *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- MENZIONI L. (1973), *Le modificazioni del rapporto di lavoro alla luce dello statuto dei lavoratori*, in AA.VV., *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Tendenze e orientamenti*, Franco Angeli
- MENZIONI L. (1971), *La partecipazione del sindacato al potere politico dello stato*, in *Rivista Sociale*, pp. 11-20
- MERCORIO F., MEZZANZANICA M. (2020), *Can we use big data for skills anticipation and matching? The case of online job vacancies*, in ILO, *The feasibility of using big data in anticipating and matching skills needs*
- MERLINI M. (1986), *Nuove professioni: il futuro nel presente*, Edizioni Lavoro
- MEZZACAPO D. (2022), *I licenziamenti "per delocalizzazione" dopo il cd. decreto aiuti ter*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 495-515
- MEZZANZANICA M., MERCORIO F. (2019), *Big data for labour market intelligence. An introductory guide*, European Training Foundation

- MILITELLO G. (1970), *Potere al sindacato*, in CGIL EMILIA-ROMAGNA, *Lo Statuto dei lavoratori. Atti del convegno promosso dal Comitato regionale Emilia e Romagna della CGIL sulla nuova legge sui diritti dei lavoratori*, Budrio 26/27 giugno 1970, ESI
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2021), *La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia. Sintesi*
- MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO (1913), *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, I
- MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO (1912), *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, I
- MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO (1911), *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, II
- MISCIONE M. (2019), *Il sindacato nelle imprese per la legalità*, in *LG*, n. 1, pp. 5-15
- MISCIONE M. (2007), *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, n. 116, pp. 695-747
- MISCIONE M. (2002), *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa
- MISCIONE M. (1979), *Mobilità e circuiti preferenziali di avviamento al lavoro (ripensando al caso UNIDAL)*, Università di Trieste
- MORELLI U. (1977), *I Consigli di Gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Fondazione Giovanni Agnelli
- MORTATI C. (1958), *Iniziativa privata ed imponibile di mano d'opera*, in *RGL*, II, pp. 522-530
- MORTATI C. (1953), *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in COMMISSIONE D'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Atti della Commissione*, Camera dei Deputati
- MUSSO S. (2012), *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier
- MUSSO S. (2009), *La partecipazione nell'impresa responsabile. Storia del Consiglio di gestione Olivetti*, Il Mulino
- MUSSO S. (a cura di) (2015), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento. 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Castelvechi
- NAPOLI M. (2010), *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *DRI*, n. 1, pp. 72-80
- NAPOLI M. (2008), *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, n. 2, pp. 337-339
- NAPOLI M. (2005), *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus*, n. 1-2, pp. 309-321

## Bibliografia

- NAPOLI M. (1988), *Organizzazione del mercato del lavoro liberalizzato e politiche del lavoro*, in M. NAPOLI, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Franco Angeli
- NAPOLI M. (1984), *L'uso sindacale della legge sulla riconversione industriale*, in M. NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e Pensiero
- NAPOLI M. (1984), *Promozione della mobilità. Cassa integrazione guadagni e formazione professionale nella l. n. 675*, M. NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e Pensiero
- NAPOLI M. (1979), *Art. 35, 2° comma*, in T. TREU, M. NAPOLI, M. OFFEDDU, M. PERSIANI, G. GIUGNI, U. ROMAGNOLI, *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli-II Foro Italiano
- NARDELLI F., MAZZANTI C. (2021), *La sfida ai tradizionali sistemi di classificazione del personale e allo ius variandi lanciata dalla rivoluzione tecnologica e accelerata dalla pandemia*, in [Professionality Studi](#), n. 2, pp. 1-18
- NATULLO G. (2023), *Art. 24 L. 23 luglio 1991, n. 223, Codice del lavoro commentato*, in *One Legale*
- NATULLO G. (2015), *Tutele sostanziali e tutele procedurali nel licenziamento collettivo*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 525-555
- NATULLO G. (2014), [Tutele collettive versus tutele individuali nella riforma dei licenziamenti collettivi \(l. n. 92/12\)](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 200
- NICKLICH M., HELFEN M. (2019), *Trade union renewal and ‘organizing from below’ in Germany: Institutional constraints, strategic dilemmas and organizational tensions*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 25, n. 1, pp. 57-73
- NICOLINI C.A. (2015), *La nuova disciplina in materia di cassa integrazione guadagni*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 269
- NUZZO V. (2022), *Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all’iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 517-541
- OCCHINO P. (2019), *Povert  e lavoro atipico*, in *LD*, n. 1, pp. 103-128
- OECD (2023), *OECD Employment Outlook 2023. Artificial Intelligence and the Labour Market*
- OECD (2022), *OECD Employment Outlook 2022. Building Back More Inclusive Labour Markets*
- OIL (1994), *Il ruolo delle agenzie private per l’impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, in *RIDL*, n. 3, III, pp. 183 ss.
- OLIVELLI P. (2010), *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, n. 1, pp. 37-59

- OLIVELLI P. (2005), *La modernizzazione dei servizi per l'impiego nelle fonti comunitarie e internazionali*, in C. SERRA (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o reregolazione? La «Legge Biagi» nel confronto comparato. Atti del II convegno annuale in ricordo di Marco Biagi. Roma, 18 e 19 marzo 2004*, Giuffrè
- OLIVELLI P. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, n. 107, pp. 321-371
- OLIVIERI A. (2016), *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- OLIVIERI A. (2016), *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- ONDEI E. (1935), *Il diritto di scelta nella assunzione della mano d'opera e la questione dell'imponibile*, in *DL*, I, pp. 57-61
- ORIENTALE CAPUTO G., CORRADINI S. (2023), *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 333-350
- ORLANDINI G. (2022), *I nuovi obblighi procedurali per le imprese che delocalizzano*, in *RGL*, n. 3, I, pp. 393-409
- PANDOLFO A. (1978), *Mobilità dei lavoratori e cassa integrazione guadagni: alcune considerazioni sul d.l. 30-3-1978 n. 80 e sulla «vertenza Unidal»*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 575-589
- PAPALEONI M. (1981), *Libertà sindacale e closed shop nel diritto del lavoro britannico*, Giuffrè
- PARUZZO F. (2024), *Autonomia differenziata e politiche del lavoro. Quale compatibilità?*, in *Federalismi.it*, n. 10, pp. 125-149
- PASCUCCI P. (2016), *I livelli essenziali delle prestazioni*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci
- PASSALACQUA P. (2008), voce *Enti bilaterali*, in *DDPComm*, p. 236 ss.
- PASSALACQUA P. (2005), *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli
- PASSANITI P. (2006), *Storia del diritto del lavoro. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale*, Giuffrè
- PEDRAZZOLI M. (2005), *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 427-453
- PEDRAZZOLI M. (1985), *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè
- PEDRAZZOLI M. (1985), *Sull'introduzione per via contrattuale dei comitati consultivi paritetici nel Gruppo IRI*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 217-240



## Bibliografia

- PELLEGRINO A. (2015), *Il lavoro artigiano*, in S. MUSSO (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento. 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Castelvecchi
- PELLICCIA L., TANDOI A. (2014), *La "filosofia sociale" della previdenza e dell'assistenza*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse
- PERA G. (1970), *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè
- PERA G. (1970), *Interrogativi sullo Statuto dei lavoratori*, in *DL*, I, pp. 188-216
- PERSIANI M. (1991), *I licenziamenti collettivi per riduzione del personale nella legge n. 223/1991: le procedure*, in *DRI*, n. 2, pp. 211-217
- PERSIANI M. (1984), *Il problema della rappresentanza e rappresentatività del sindacato in una democrazia neocorporata*, in *DL*, n. 1, I, pp. 3-13
- PERSIANI M. (1972), *Saggio sulla autonomia privata collettiva*, Cedam
- PERSIANI M. (1966), *La sicurezza sociale nel programma quinquennale di sviluppo economico*, in *I Problemi della Sicurezza Sociale*, pp. 713-720
- PERULLI A. (2022), *Una critica al lavoro autonomo*, in *LD*, n. 1, pp. 205-232
- PERULLI A. (2018), *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 681-704
- PERULLI A. (1999), *Il Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *LD*, n. 1, pp. 41-62
- PERUZZI M. (2015), *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *DLM*, n. 1, pp. 115-152
- PESSI R. (2015), *Il notevole inadempimento tra fatto materiale e fatto giuridico*, in *ADL*, n. 1, I, pp. 26-37
- PESSI R. (2009), *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 277-297
- PESSI R. (1986), *Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: "la contrattazione della trasformazione" e il "protocollo IRI"*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 732-773
- PHELPS E.S. (2006), *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza
- PIGLIALARMI G. (2019), *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *DRI*, n. 2, pp. 713-725
- PISANI C. (2016), *Lo jus variandi, la scomparsa dell'equivalenza, il ruolo dell'autonomia collettiva e la centralità della formazione nel nuovo art. 2103*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1114-1146
- PISANI C. (2009), *L'idolatria del conflitto*, in *MGL*, n. 6, pp. 400-404

- POLLAROLI M.A. (2022), *Parziale riforma del decreto ex art. 28, st. lav. nel caso Gianetti Ruote: il Tribunale di Monza anticipa sempre più gli obblighi informativi previsti dal contratto collettivo nazionale metalmeccanici, con la conseguenza, però, solo della condanna in futuro*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 8 aprile
- POSO V.A. (2023), *Arriverà davvero la quiete dopo la tempesta perfetta di Trieste? Wäirtsilä Italia ha dato esecuzione al decreto ex art. 28, st. lav. pronunciato dal Tribunale, rinunciando alla sua impugnazione; ha revocato la comunicazione di avvio della procedura di chiusura del sito aziendale prevista dall'art. 1, comma 224 e ss., l. 30 dicembre 2021, n. 234; e ha ripreso l'attività produttiva*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 12 aprile
- POSO V.A. (2023), *La Corte di Appello di Milano aggiunge due tasselli al mosaico della controversia sindacale promossa contro Giannetti Ruote, ma il caso, a differenza di altri, non è ancora chiuso. Una breve rassegna (e qualche notizia di cronaca) sullo stato dell'arte dei licenziamenti collettivi per cessazione di attività avviati prima dell'entrata in vigore della normativa contro le c.d. delocalizzazioni*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 7 maggio
- PRETEROTTI A. (2022), voce *Crisi e insolvenza dell'impresa (rapporto di lavoro)*, in *DDPComm*, p. 115 ss.
- PRETEROTTI A. (2019), *Le tutele nel mercato del lavoro per il lavoratore dell'impresa in liquidazione giudiziale*, in *MGL*, n. 3, pp. 563-573
- PRETEROTTI A. (2018), *Il principio di continuità dei rapporti di lavoro nella disciplina del trasferimento d'azienda in crisi*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 427-476
- PRETEROTTI A., CAIROLI S. (2021), *Il nuovo inquadramento professionale nell'industria metalmeccanica 4.0*, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli
- PRETI L. (1955), *Le lotte agrarie nella valle padana*, Einaudi
- PROIA G. (2010), *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*, in *DRI*, n. 1, pp. 60-71
- PROIA G. (2003), *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *DL*, n. 6, pp. 647-657
- PUGLIESE E. (1984), *I braccianti agricoli in Italia: tra mercato del lavoro e assistenza*, Franco Angeli
- RASPINI M. (1981), *Elaborazione dati dei questionari di zona sulla mobilità in Puglia*, in FEDERBRACCANTI, *Mercato del lavoro in agricoltura. Convegno della Federbraccianti di Puglia, Basilicata e Campania. Istituto Agronomico Mediterraneo di Valenzano, Bari, 10 aprile 1981*, ESI
- RAUSEI P., DI BIASE S. (2005), *Il distacco in Italia e in UE*, in *DPL*, n. 11, inserto
- RAZZANO G. (2012), *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in [La Rivista Gruppo di Pisa](http://La Rivista Gruppo di Pisa), n. 3, pp. 1-83
- REGINI M. (2001), *I patti sociali nel rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa*, in *DRI*, n. 4, pp. 423-428

- REICH R. (2008), *Supercapitalismo. Come cambia l'economia globale e i rischi per la democrazia*, Fazi
- RENGA S. (2022), *Ammortizzatori sociali: riforma versus Riordino*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), [Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali](#), Futura
- RENGA S. (2022), *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLASS. Taranto, 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna
- RENGA S. (2018), *Bilateralità e sostegno del reddito*, in RDSS, n. 3, pp. 433-454
- RENZI S. (2022), *Poteri, conflitto e diritti di informazione nel caso Caterpillar*, in Labor, n. 4, pp. 495-515
- REYNERI E. (2001), *Modelli di occupazione e politiche del lavoro*, in Il Mulino, n. 4, p. 667-675
- RICCI M. (2018), *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in ADL, n. 6, I, pp. 1392-1413
- RICCI M. (2003), *L'evoluzione delle fattispecie interpositive: mercato del lavoro, politiche di flessibilità e relazioni industriali*, in DLM, n. 2, pp. 351-381
- RICCI M. (1982), *Movimento sindacale e gestione del mercato del lavoro: il caso del collocamento*, in RGL, n. 1, I, pp. 215-267
- RICCI M. (1981), *Collocamento, esperimenti pilota, mobilità, cassa integrazione nel d.d.l. n. 1602: una riforma utile?*, in RGL, n. 1, I, pp. 489-509
- RICCI M. (1980), *Collocamento e nuovi insediamenti industriali: il caso di Termoli*, in DLRI, n. 8, pp. 643-664
- RICCI M. (1980), *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- RICCIARDI M. (1999), *Il protocollo di partecipazione in Telecom Italia Mobile*, in LD, n. 1, pp. 17-39
- RISPOLI G. (1976), *Evoluzione storica dell'istituto del collocamento*, in QRS, n. 61, pp. 174-181
- ROCCELLA M. (2007), *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in DLRI, n. 113, pp. 187-241
- ROCCELLA M. (1998), *Il caso Job Centre II: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*, in RGL, n. 1, II, pp. 27-44
- RODOTÀ S. (1977), *Diritto all'informazione e controllo sull'impresa*, in Mondoperaio, n. 6, pp. 79-85
- ROMA G., VINO A. (1982), *Collocamento, previdenza e mercato del lavoro in agricoltura*, in M.G. GAROFALO, C. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato

- ROMAGNOLI U. (2018), *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in RTDPC, n. 2, pp. 565-586
- ROMAGNOLI U. (2017), *«Ragionevoli utopie». Cultura giuridica del lavoro e cittadinanza sociale*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, vol. 46, pp. 761-825
- ROMAGNOLI U. (2017), *Ed è subito ieri (a proposito di precarietà del rapporto di lavoro)*, in RIDL, 2007, n. 2, I, pp. 111-131
- ROMAGNOLI U. (2004), *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in LD, n. 2, pp. 277-286
- ROMAGNOLI U. (2003), *Enti bilaterali: possibili risposte*, in LD, n. 2, pp. 261-269
- ROMAGNOLI U. (2000), *La libertà sindacale, oggi*, in LD, n. 4, pp. 653-668
- ROMAGNOLI U. (1999), *Per un diritto del lavoro post-industriale e sovranazionale*, in LD, n. 2, pp. 209-219
- ROMAGNOLI U. (1997), *Dal Lavoro ai lavori*, in LD, n. 1, pp. 3-14
- ROMAGNOLI U. (1997), *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in RTDPC, n. 3, pp. 533-551
- ROMAGNOLI U. (1997), *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in LD, n. 3, pp. 455-468
- ROMAGNOLI U. (1996), *L'inutile necessità d'una disputa*, in DLRI, n. 69, pp. 1-21
- ROMAGNOLI U. (1985), *Alle origini del diritto del lavoro: l'età preindustriale*, in RIDL, n. 4, I, pp. 514-527
- ROMAGNOLI U. (1977), *Per una rilettura dell'art. 2086 c.c.*, in RTDPC, n. 3, pp. 1048-1061
- ROMAGNOLI U. (1973), *Il diritto sindacale corporativo ed i suoi interpreti*, in U. ROMAGNOLI, *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino
- ROMAGNOLI U. (1973), *Le origini del pensiero giuridico-sindacale*, in U. ROMAGNOLI, *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino
- ROMEI R. (2022), *La nuova procedura in caso di cessazione di una attività produttiva*, in RIDL, n. 1, I, pp. 29-53
- ROMEI R. (2011), *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in DLRI, n. 130, pp. 181-223
- RONDINELLI L. (2023), *Gli obblighi di informazione nel mercato dei capitali ovvero il rapporto conflittuale tra market abuse regulation e il diritto dei lavoratori ad essere informati*, in ADL, n. 4, I, pp. 732-752
- ROVERI A. (1972), *Dal sindacalismo rivoluzionario al fascismo. Capitalismo agrario e socialismo nel Ferrarese, 1870-1920*, La Nuova Italia
- RUSCIANO M. (1999), *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in RGL, n. 3, suppl.

## Bibliografia

- RUSTICO L., TIRABOSCHI M. (2011), *Standard professionali e standard formativi*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè
- SACCHI S., SCARANO G. (2023), *Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata*, in *Politiche Sociali*, n. 2, pp. 269-291
- SALIMBENI M.T. (2017), *Dalla Corte di Giustizia un invito all'introduzione di limiti causali al licenziamento collettivo?*, in *RIDL*, n. 2, II, pp. 461-469
- SALOMONE R. (2023), *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *LD*, n. 2, pp. 193-210
- SALOMONE R. (2016), *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, n. 2, pp. 281-296
- SALVIOLI G. (1890), *I difetti sociali del Codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie*, Tipografia dello Statuto
- SANDULLI P., FAIOLI M., BOZZAO P., BIANCHI M.T., CROCE G. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 52
- SANTONI F. (1982), *Problemi del collocamento in agricoltura*, in *DL*, n. 5, I, pp. 380-391
- SANTORO-PASSARELLI F. (1974), *Sindacato e funzione pubblica*, in *RDL*, n. 1, I, pp. 6-9
- SANTORO-PASSARELLI F. (1961), *Saggi di diritto civile*, Jovene, vol. I
- SANTORO-PASSARELLI F. (1956), *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti tra sindacato e Stato*, in *RDL*, I, pp. 1-13
- SANTORO-PASSARELLI F. (1956), *L'autonomia dei privati nel diritto dell'economia*, in *DE*, pp. 1213 ss. (ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I)
- SANTORO-PASSARELLI F. (1950), *Inderogabilità dei contratti collettivi di diritto comune*, in *DG*, pp. 299 ss. (ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I)
- SANTORO-PASSARELLI F. (1949), *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *RISG*, pp. 138 ss. (ora in F. SANTORO-PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, Jovene, 1961, vol. I)
- SANTORO-PASSARELLI G. (2009), *Competitività e flessibilità nel rapporto di lavoro*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 201-219
- SANTORO-PASSARELLI G. (1976), *Sulla libertà sindacale dell'imprenditore*, in *RTDPC*, n. 1, pp. 170-208
- SARACENO C. (2016), *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 717-731
- SARCINA A. (1977), *Sindacato e partecipazione dei lavoratori nella Comunità Europea*, ESI

- SARTORI A. (2023), *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in LD, n. 2, pp. 231-258
- SARTORI A. (2021), *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in DRI, n. 4, pp. 967-996
- SARTORI A. (2015), *Le reti del mercato del lavoro: le esperienze europee*, in D. GOTTARDI, T. BAZZANI (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI
- SARTORI A. (2010), *Ruolo degli attori sociali nei servizi per l'impiego in Europa*, in ADL, n. 6, I, pp. 1225-1250
- SARTORI A. (2007), *Il «modello scandinavo» di mercato del lavoro*, in RIDL, n. 2, III, pp. 61-89
- SATERIALE G. (2017), *Ripensare la contrattazione*, in DRI, n. 3, pp. 710-728
- SCARANO L. (2024), *Il contrasto alle delocalizzazioni fra legge e contratto collettivo: a proposito di un altro decreto del Tribunale di Firenze*, in RIDL, n. 1, II, pp. 167-176
- SCARANO L. (2024), *Poteri, interessi e tecniche nella disciplina delle delocalizzazioni*, in ADL, n. 2, I, pp. 265-292
- SCARANO L. (2016), *Le procedure di consultazione sindacale sulla Cassa Integrazione Guadagni dopo il Jobs Act*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci
- SCARPONI S. (2003), *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, in LD, n. 2, pp. 223-242
- SCARPONI S. (2002), *Lavori flessibili, autonomia collettiva tra diritto comunitario e interno*, in LD, n. 3, pp. 361-372
- SCHIAVONE E.C. (2023), *Gli obblighi informativi in caso di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 4, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 104/2022) (art. 1, co. 1, lett. s, e art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997, inserito dall'art. 4, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 104/2022)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), [Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022](#), ADAPT University Press
- SCIARRA S. (2011), *Considerazioni conclusive. Metodo e linguaggio multilivello dopo la ratifica del Trattato di Lisbona*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, n. 1
- SCIARRA S. (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, n. 24
- SENNETT R. (2002), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli
- SERPIERI A. (1930), *L'imponibile di manodopera*, in Gerarchia, pp. 181-187

## Bibliografia

- SIGNORETTI A. (2017), *Formazione, partecipazione diretta e ruolo del sindacato nell'implementazione della produzione snella*, in *Studi Organizzativi*, n. 1, pp. 40-66
- SIMONCINI G.R. (2022), *Profili di diritto sindacale e del lavoro nella composizione negoziata della crisi*, in *LG*, n. 4, pp. 353-364
- SIMONCINI G.R. (2018), *Incidenza della rivoluzione digitale nella formazione dei lavoratori*, in *LG*, n. 1, pp. 39-45
- SISSON K., FREYSSINET J., KRIEGER H., O'KELLY K., SCHNABEL C., SEIFERT H. (2000), *Patti per l'occupazione e la competitività. Concetti e problematiche*, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro
- SITZIA A., DE LUCA G. (2020), *Cosa si intende per "impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali" ai fini del "decreto liquidità" (d.l. 23/2020)?*, in *Boll. ADAPT*, n. 18
- SMORTO G., DONINI A. (2024), *L'approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura*, in *LLI*, n. 1, pp. 25-44
- SMURAGLIA C. (1976), *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni ed azione sindacale*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 197-239
- SOLOW R.M. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino
- SPARREBOOM T. (1999), *Improving Labour Market Information in Southern Africa*, ILO/SA-MAT Policy Paper, n. 10
- SPELTA C. (1998), *Bilateralità e rappresentanza nel settore agricolo: esperienze a confronto*, in *Agenzia Flai*, n. 8, suppl., pp. 7-8
- SPINELLI C. (1996), *Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in *DRI*, n. 2, pp. 121-144
- SPINELLI G. (1952), *Il c.d. imponibile di mano d'opera in agricoltura. Aspetti storico-economici e giuridici. Commento teorico-pratico al D. Lgt. C.P.S. 16 settembre 1947 n. 929*, Giuffrè
- SQUEGLIA M. (2020), *La natura "polimorfa" del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'industria*, in *ADL*, n. 3, I, pp. 589-604
- STAFFA E. (2020), *Job Upgrading in Sweden: The Labour Market Policies Model and the Job Security Councils' Re-Employment Support*, in *EL*, n. 3, pp. 53-75
- STAIANO S. (2020), *Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4, pp. 31-44
- STAMERRA F. (2023), *La formazione obbligatoria ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 104/2022*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press
- STREECK W. (2016), *Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt: Industrielle Beziehungen in Deutschland*, in *Industrielle Beziehungen*, vol. 23, n. 1, pp. 47-60

- STREECK W. (1993), *Training and the New Industrial Relations: A Strategic Role for Unions*, in S.R. SLEIGH (a cura di), *Economic Restructuring and Emerging Patterns of Industrial Relations*, Upjohn Institute for Employment Research, 1993
- STUART M., WALLIS E. (2007), *Partnership Approaches to Learning: A Seven-country Study*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 3, pp. 301-321
- TARTUFARI L. (1893), *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo. Discorso letto il 5 novembre 1893 per l'inaugurazione dell'anno accademico nella r. Università di Macerata*, Bianchini
- TEBANO L. (2021), *La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica*, in *Ianus*, n. 24, pp. 44-53
- TEBANO L. (2004), *Un nuovo strumento regionale di inserimento formativo tra disciplina interna e vincoli comunitari*, in *DLM*, n. 2, pp. 279-296
- TIRABOSCHI M. (2023), *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, n. 2, pp. 229-276
- TIRABOSCHI M. (2022), *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *DRI*, n. 3, pp. 789-840
- TIRABOSCHI M. (2021), *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, n. 3, pp. 599-639
- TIRABOSCHI M. (2020), *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè
- TIRABOSCHI M. (2017), [\*Gestire le crisi aziendali con lo sguardo rivolto al futuro\*](#), in [\*Boll. ADAPT, n. 22\*](#)
- TIRABOSCHI M. (2016), *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, n. 1, pp. 119-135
- TIRABOSCHI M. (1999), *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli
- TOMASSETTI P. (2019), *Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in *DRI*, n. 4, pp. 1149-1181
- TORELLI F. (2003), *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato?*, in *LD*, n. 2, pp. 243-260
- TRENTIN B. (2014), *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Firenze University Press
- TRENTIN B. (1979), *Le politiche sindacali, la programmazione e il piano d'impresa*, in *RS*, n. 38, pp. 20-29
- TREU T. (2023), *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *DRI*, n. 4, pp. 889-912
- TREU T. (2022), *Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 455



## Bibliografia

- TREU T. (2022), *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 459
- TREU T. (2022), [Relazione del Coordinatore del Tavolo permanente economico, sociale e territoriale 25 novembre 2021-19 luglio 2022](#), Presidenza del Consiglio dei Ministri
- TREU T. (2019), *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 396, p. 13
- TREU T. (2012), *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, n. 155
- TREU T. (2002), *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *DRI*, n. 3, pp. 396-403
- TREU T. (2001), *L’Europa sociale: problemi e prospettive*, in *DRI*, n. 1, pp. 307-334
- TREU T. (2000), *Diritti sociali europei: dove siamo*, in *LD*, n. 3, pp. 429-462
- TREU T. (1999), *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *LD*, n. 2, pp. 191-208
- TREU T. (1986), *Le relazioni sindacali nell’impresa: il Protocollo IRI*, in *RIDL*, I, pp. 385-425
- TREU T. (1980), *La prima parte dei contratti e la mobilità interaziendale*, in *Contrattazione*, n. 2, pp. 21-24
- TREU T. (1979), *La mobilità interaziendale*, in *Conquiste del Lavoro*, n. 33, pp. 7-9
- TREU T. (1971), *Attività antisindacale e interessi collettivi*, in *PD*, pp. 565-592
- TREU T. (1970), *Sicurezza sociale e partecipazione*, in *RDL*, n. 1-2, I, pp. 91-141
- TREU T., LISO F., NAPOLI M. (1987), *Legge 28 febbraio 1987, n. 56. Norme sull’organizzazione del lavoro*, in *NLCC*, pp. 648-651
- TRULLI G. (1981), *Relazione*, in FEDERBRACCIANTI, *Mercato del lavoro in agricoltura. Convegno della Federbraccianti di Puglia, Basilicata e Campania. Istituto Agronomico Mediterraneo di Valenzano, Bari, 10 aprile 1981*, ESI
- TRUSCHKAT I., PETERS L. (2015), [Die Transfergesellschaft als personen\(un\)bezogene Dienstleistung am Übergang von Arbeit in Arbeit](#), in S. SCHMIDT-LAUFF, H. VON FELDEN, H. PÄTZOLD (a cura di), [Transitionen in der Erwachsenenbildung Gesellschaftliche, institutionelle und individuelle Übergänge](#), Barbara Budrich
- TUFO M. (2020), *I working poor in Italia*, in *RDSS*, n. 1, pp. 185-214
- TULLINI P. (2008), *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *DRI*, n. 2, pp. 311-319
- TURONE S. (1975), *Crisi economica e rinnovi contrattuali. Intervista con Ruggero Ravenna, Rinaldo Scheda, Lucio De Carlini, Valeriano Giorgi, Vittorio Meraviglia*, in *Mondoperaio*, agosto-settembre, pp. 5-9
- TURSI A. (1997), *L’autonomia collettiva tra promozione e regolazione*, in *LD*, n. 4, pp. 581-594

- VALENTE L. (2023), *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam
- VALENTE L. (2022), *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con le imprese*, in *VTDL*, n. 4, pp. 633-657
- VALENTE L. (2022), [\*Transizioni occupazionali, politiche attive del lavoro e ruolo del sindacato nell'era del Governo Draghi\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*](#), n. 7
- VALENTE L. (2017), *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *DRI*, n. 3, pp. 729-769
- VALENTE L. (2010), *La direttiva n. 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori all'esame della Corte di Giustizia*, in *RIDL*, n. 3, II, pp. 732-741
- VALLEBONA A. (2006), *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in *DRI*, n. 4, pp. 1043-1050
- VALLEBONA A. (2005), *Conflitto e partecipazione*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 307-315
- VALLEBONA A. (2000), *Etica ed ordinamento del lavoro*, in *DL*, n. 6, I, pp. 461-479
- VALLEBONA A. (1997), *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, n. 75, pp. 381-433
- VAN DER LINDEN M. (2014), [\*San Precario: A New Inspiration for Labor Historians\*](#), in *Labor – Studies in Working-Class History of the Americas*, vol. 11, n. 1, pp. 9-21
- VARDARO G. (1989), *Subordinazione ed evolucionismo*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino
- VARDARO G. (1984), *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Jovene
- VARESI P.A. (2022), *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, n. 1, pp. 75-112
- VARESI P.A. (2022), *PNRR e politiche attive del lavoro: Piani attuativi regionali*, in *DPL*, n. 20, pp. 1153-1157
- VARESI P.A. (2022), *Fondo nuove competenze: finanziamento e disciplina*, in *DPL*, n. 47-48, pp. 2887-2891
- VARESI P.A. (2022), *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, n. 13
- VARESI P.A. (2021), *Crisi aziendali: sostegno al reddito e formazione dei lavoratori*, in *DPL*, n. 1, pp. 35-39
- VARESI P.A. (2011), *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli
- VARESI P.A. (2004), *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *DRI*, n. 2, pp. 226-232

## Bibliografia

- VARESI P.A. (1993), *Istituzioni pubbliche, parti sociali, mobilità del lavoro: gli accordi ed i protocolli in tema di ricollocazione dei lavoratori eccedenti*, in RGL, n. 1, I, pp. 167-183
- VENETO G. (1980), *Intervento*, in AA.VV., *Innovazioni nella disciplina giuridica del mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Chianciano Terme 21-22 aprile 1979*, Giuffrè
- VENETO G. (1974), *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Il Mulino
- VENEZIANI B. (2008), *La Corte di giustizia ed il trauma del cavallo di Troia*, in RGL, n. 2, II, pp. 295-311
- VENEZIANI B. (2004), *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, in LD, n. 2, pp. 287-315
- VENEZIANI B. (1998), *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al «pacchetto Treu»*, in LG, n. 1, pp. 5-14
- VENEZIANI B. (1969), *Note sugli organismi paritetici in agricoltura*, in RGL, n. 1, I, pp. 331-351
- VERRECCHIA G. (2010), [I diritti di coinvolgimento dei lavoratori dopo l'attuazione della direttiva 2002/14](#), in *Boll. spec. ADAPT*, n. 40
- VERZI E. (1907), *I metallurgici d'Italia nel loro sindacato*, Tipografia Romana
- VIDIRI G. (2021), *L'infinita storia del licenziamento collettivo tra incertezze e sentenze creative*, in LG, n. 11, pp. 1021-1028
- VIESTI G. (2023), *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza
- VISCOMI A. (2004), *Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica*, in LD, n. 2, pp. 335-350
- VOGEL S. (2010), [Social partners promote transitional employment options](#), in [www.eurofound.europa.eu](#), 12 maggio
- VOZA R. (2004), *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci
- WEISHAUPT J.T. (2011), *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, ILO
- WEISS M. (2003), *La partecipazione dei lavoratori nella Società Europea*, in DRI, n. 1, pp. 117-133
- WEISS M. (1992), *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale in Germania*, in DRI, n. 2, pp. 157-166
- XOCCATO D. (2020), [Partecipazione e cogestione alla Olivetti. Il sindacalismo comunitario di autonomia aziendale \(1955-1962\)](#), in [www.fondazione.salvemini.com](#), 4 novembre
- ZACHERT U. (2010), *Crisi e diritto del lavoro: dibattiti e iniziative nella Repubblica Federale*, in LD, n. 1, pp. 141-150

ZANGHERI R. (1960), *Introduzione a R. ZANGHERI (a cura di), Lotte agrarie in Italia. La Federazione nazionale dei lavoratori della terra: 1901-1926*, Feltrinelli

ZILIO GRANDI G. (2003), *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, n. 2, pp. 185-198

ZILIO GRANDI G., BIASI M. (2020), *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, in [www.aisri.it](http://www.aisri.it)

ZILLI A. (2022), *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini

ZOLI C. (2018), *Art. 41*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam

ZOLI C. (2008), *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 161-180

ZOLI C. (1997), *Subordinazione e poteri dell'imprenditore tra organizzazione, contratto e contropotere*, in *LD*, n. 2, pp. 241-259

ZOPPOLI L. (2012), *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 141

ZOPPOLI L. (2011), *I rapporti interordinamentali in una prospettiva orientata alla tutela dei diritti sociali europei*, in B. CARUSO, M. MILITELLO (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – Collective Volumes, n. 1

ZOPPOLI L. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, n. 107, pp. 1-108

ZOPPOLI L. (2003), *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, in *DLM*, n. 1, pp. 85-108

### *Archivio Storico Donatella Turtura (ASDT)*

BIGNAMI L. (1970), *Seminario su collocamento e occupazione in agricoltura*, 12-13 maggio, Fondo Federbraccianti, busta 274

CONFEDERTERRA CREMONA (1951), *Schema di contratto collettivo provinciale per la esecuzione di lavoro di miglioramenti aziendali*, Fondo Federbraccianti I, busta 433, fasc. 6

FEDERBRACCIANTI (1980), *Notiziario. Bollettino quindicinale d'informazione. Speciale bacini d'impiego*, n. 7, Fondo Federbraccianti II, busta 262

FEDERBRACCIANTI (1974), *Ricostituzioni Commissioni regionali per la manodopera agricola*, 12 novembre, Fondo Federbraccianti I, busta 280

## Bibliografia

- FEDERBRACCIANTI (1972), *Iniziativa sui problemi previdenziali e del collocamento*, 10 febbraio, Fondo Federbraccianti I, busta 275
- FEDERBRACCIANTI (1972), *Presentazione delle dichiarazioni dei piani culturali, primi moduli di dichiarazione dei piani culturali e fabbisogno manodopera agricola*, 30 giugno, Fondo Federbraccianti I, busta 275
- FEDERBRACCIANTI (1971), *Nota della Federbraccianti-Cgil per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sul collocamento in agricoltura*, 16 febbraio, Fondo Federbraccianti I, busta 275
- FEDERBRACCIANTI (1948), *Circolare n° 88*, Fondo Confederterra, busta 0.1/1
- FEDERBRACCIANTI BARI (1970), *Considerazioni sullo stato di applicazione della legge sul collocamento agricolo in Puglia*, 16 settembre, Fondo Federbraccianti I, busta 438, fasc. 3
- FLAI-CGIL (1999), *Progetto di ricerca*, 13 dicembre, Fondo Flai, serie 3, sottoserie *Agricoltura e forestale*, busta 12, fasc. 64
- FLAI-CGIL TRAPANI (2008), *Ente bilaterale*, in *ASDT*, Fondo Flai, serie 2, sottoserie 9, busta 14, fasc. 60
- MANTOVANI I. (1997), *Progetto Agrinwork*, 10 giugno, Fondo Flai, serie 2, sottoserie *Atti e corrispondenza*, busta 12, fasc. 52
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE (1997), *Progetto Agrinwork. Registro d'impresa*, 18 marzo, Fondo Flai, serie 2, sottoserie *Atti e corrispondenza*, busta 12, fasc. 52
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE (1997), *Protocollo d'intesa siglato in data 23/24 dicembre 1996 presso l'ULPMO di Ferrara*, 28 gennaio, Fondo Flai, serie 2, sottoserie *Atti e corrispondenza*, busta 12, fasc. 52
- RICCI A. (1998), *Considerazioni su Agrinwork rispetto al D.lgs. 23/12/1997 n° 469*, 23 aprile, Fondo Flai, serie 2, sottoserie *Atti e corrispondenza*, busta 12, fasc. 52
- ROMAGNOLI L. (1956), *Situazione imponente al 15 novembre 1955*, Fondo Federbraccianti I, busta 435, fasc. 12
- SPINELLI F. (1977), *Commissione regionale per la manodopera agricola*, 3 ottobre, Fondo Federbraccianti I, busta 280
- TURTURA D. (1972), *Problemi del collocamento e dei piani aziendali e dei piani aziendali*, 20 novembre, Fondo Federbraccianti I, busta 275



## **Notizie sull'autore**

Nicola Deleonardis ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo (SSD IUS-07) presso il Dipartimento Jonico di Taranto, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Attualmente è assegnista di ricerca presso il medesimo Dipartimento. Componente di diversi progetti di ricerca, anche di interesse nazionale (PRIN), è docente in master universitari e corsi di dottorato di ricerca. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale edite su opere collettanee e riviste di fascia A.

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexi-curity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014



20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015

38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespola, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016

58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019

78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020

94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povert , reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023
100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, 2023
101. M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, 2024
102. D. Garofalo, S. Caffio (a cura di), *L'effettivit  delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023*, 2024
103. L. Scarano, *Saggio sul lavoro festivo*, 2024
104. G. Zilio Grandi (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualit  del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualit  del lavoro – Venezia, 8 maggio 2023*, 2024
105. G. Picco, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, 2024



# SOCI ADAPT

|                             |                                    |   |
|-----------------------------|------------------------------------|---|
| Adecco Group                | Confprofessioni                    | Legacoop nazionale                                  |
| ANCE                        | Cremonini                          | Manageritalia                                       |
| ANCL Nazionale              | Day Ristoservice                   | Manpower  |
| ANCL Veneto                 | Edenred Italia                     | Marchesini Group                                    |
| Aninsei                     | Edison Spa                         | MARELLI   |
| ANPIT                       | Elettra Sincrotone Trieste         | MCL   |
| ASSIV                       | Enel                               | Mercer Italia                                       |
| Assoimprenditori Alto Adige | Esselunga                          | MSC Società di partecipazione tra lavoratori S.p.A. |
| Assolavoro                  | Farindustria                       | Nexi Payments                                       |
| Assologistica               | Federalberghi                      | Nuovo Pignone                                       |
| Assolombarda                | Federdistribuzione                 | OPENJOBMETIS S.p.A.                                 |
| ASSOSOMM                    | FederlegnoArredo                   | Randstad Italia                                     |
| Brembo                      | Federmeccanica                     | Scuola Centrale Formazione                          |
| Cisl                        | Femca-Cisl                         | SNFIA   |
| CNA Nazionale               | Fim-Cisl                           | Synergie Italia                                     |
| COESIA                      | Fincantieri                        | UGL   |
| Confartigianato             | Fipe                               | UILTEC  |
| Confcommercio               | Fisascat                           | Umana   |
| Confcooperative             | Fondazione Fai-Cisl                | Unindustria Reggio Emilia                           |
| Confetra                    | Gi Group                           | UNIPOLSAI   |
| Confimi Industria           | Ifoa                               | Unione Industriale Biellese                         |
| Confindustria Bergamo       | IHI Charging Systems International | World Employment Confederation                      |
| Confindustria Cuneo         | Inail                              |   |
| Confindustria Veneto Est    | LavoroPiù                          |   |

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**



**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**