



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

IL DIRITTO DEL LAVORO
TRA DECENTRAMENTO E RICENTRALIZZAZIONE

IL MODELLO TARENTINO
NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

a cura di
ALBERTO MATTEI

2014



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

4

2014

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un Referee esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del Referee nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2014
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-560-6
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License. Maggiori informazioni circa la licenza all'URL: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea (nell'ambito del progetto "Fonti sociali della UE nella PAT - L'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale: gli effetti giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento" - Bando "Post-doc 2011" finanziato dalla Provincia autonoma di Trento) per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-6342-674-8.

Settembre 2014

IL DIRITTO DEL LAVORO TRA
DECENTRAMENTO E RICENTRALIZZAZIONE

IL MODELLO TRENINO
NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

a cura di

ALBERTO MATTEI

Università degli Studi di Trento 2014

INDICE

	Pag.
Stefania Scarponi <i>Introduzione</i>	1
<i>PARTE I</i>	
<i>L'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale: gli effetti giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento</i>	
Paolo Mengozzi <i>Premessa</i>	11
Alberto Mattei <i>Evoluzione delle fonti e modello trentino alla luce del diritto del lavoro dell'Unione europea</i>	17
<i>PARTE II - I</i>	
<i>Il decentramento nella concertazione e nella contrattazione</i>	
Giorgio Bolego <i>Produttività e detassazione nella contrattazione "di prossi- mità"</i>	77
Michele Colasanto <i>La delega alla Provincia di Trento sugli ammortizzatori so- ciali</i>	91
Mario Vittorio Giovannacci <i>Il decentramento della "conoscenza" alla base dello sviluppo della partecipazione sindacale in azienda</i>	101
Sergio Vergari <i>La concertazione sociale in Trentino</i>	111

PARTE II - 2

*La ricentralizzazione**nella giurisprudenza di rinvio alla Corte di giustizia*

Cristina Alessi

La giurisprudenza trentina sui lavori atipici: lavoro a tempo parziale e lavoro a termine 133

Riccardo Salomone

Le interpretazioni dei giudici nazionali in rapporto al giudice europeo: il caso del contratto a termine nel settore pubblico 147

Anna Luisa Terzi

Il giudice nazionale a confronto con il giudice europeo. L'esperienza di un giudice del lavoro 159

Appendice

Accordo intersindacale per lo sviluppo della contrattazione territoriale e di strumenti di raccolta e monitoraggio sistematico 167

Bibliografia 171

Notizie sugli Autori 187

INTRODUZIONE

Stefania Scarponi

SOMMARIO: *1. Una ricerca sull'interazione tra fonti sovra e sub-nazionali del diritto del lavoro. - 2. Crisi economica e crisi del modello storico di tutela dei lavoratori. - 3. Il dialogo fra giudice nazionale – locale – e giudice europeo.*

1. Una ricerca sull'interazione tra fonti sovra e sub-nazionali del diritto del lavoro

Le riflessioni presentate in questo volume scaturiscono dall'analisi che – all'interno di un progetto di ricerca finanziato dalla Provincia autonoma di Trento e dibattute nel corso di iniziative seminariali e convegnistiche – si propone di indagare vari profili dell'evoluzione in corso nel contenuto e nell'assetto delle fonti di regolamentazione del lavoro.

L'approccio prescelto riguarda l'interazione delle fonti sovranazionali del diritto del lavoro, in particolare quelle dell'Unione europea, con il quadro normativo nazionale, in una prospettiva multilivello che, per un verso, si sofferma sui cambiamenti in atto nell'ordinamento uni-europeo e sull'incidenza sempre più rilevante che esso dispiega negli ordinamenti nazionali e, per altro verso, approfondisce il processo – frutto anch'esso di sollecitazioni da parte delle istituzioni europee – verso una maggiore decentralizzazione e delegificazione della regolamentazione dei rapporti di lavoro, caratteristico dell'evoluzione normativa sviluppatasi nel corso degli ultimi anni in modo inedito. Infatti, se la tendenza ad attribuire sempre maggiori funzioni alla contrattazione collettiva risale oramai ad alcuni decenni fa, e l'importanza degli assetti territoriali per ciò che riguarda il mercato del lavoro è anche conseguenza dell'attuazione della riforma federalista, è indubbio che nei tempi più recenti questo processo si è accentuato in conseguenza delle indicazioni provenienti dalle sedi europee verso la regolamentazione a livello de-

centrato anche aziendale¹, e ha dato luogo alla disciplina contenuta nel noto – e molto criticato² – art. 8 l. n. 148 del 2011.

Questa tendenza generale assume, peraltro, caratteristiche specifiche nella Provincia autonoma di Trento a causa della sua peculiarità statutaria che attribuisce competenze proprie alle istituzioni locali in materia di governo del mercato del lavoro e di sistema di ammortizzatori sociali e *welfare*, nonché della propensione alla “concertazione sociale” che storicamente lo caratterizza, come ben evidenziato sia dal rapporto di ricerca sia da alcuni contributi qui presentati³.

L’approccio *multilevel* è apparso utile sia nel senso della teoria della *multilevel governance* elaborata dai politologi in relazione all’integrazione europea e al contestuale emergere di spinte alla decentralizzazione anche a livello sub-nazionale e all’ampliarsi della platea degli attori sia pubblici sia privati⁴, sia nel senso adottato dall’elaborazione costituzionalistica di “tutela *multilevel*” dei diritti fondamentali per porre l’accento sull’esistenza di più sistemi normativi, istituzionali, e giurisdizionali contemporaneamente attivi, sovrapposti solo parzialmente, e collocati sia nell’ordinamento europeo sia in quello costituzionale⁵. Esso permette di affrontare correttamente la complessità dell’integrazione europea e della costruzione dell’assetto normativo nella sua interezza. L’interazione tra le fonti di diverso livello – di tipo legislativo, giuri-

¹ S. SCIARRA, *L’Europa e il lavoro*, Roma-Bari, 2013; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, WP C.D.S.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 104/2014.

² Il panorama dottrinale è amplissimo. Per tutti V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *DLRI*, 136, 2012, p. 479 e F. LISO, *Brevi note sull’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e sull’articolo 8 della legge 148/2011*, in *DLRI*, 135, 2012, p. 453 (anche in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber Amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012, p. 674).

³ In particolare di G. BOLEGO, S. VERGARI, M. COLASANTO in questo volume.

⁴ In tema è d’obbligo il rinvio a I. HOOGHE, *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford, 1996; altresì, S. PIATTONI, *Multilevel Governance: A Historical and Conceptual Analysis*, in *Journal of European Integration*, 31, 2, 2009, p. 163.

⁵ P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.

sprudenziiale e di contrattazione collettiva – si realizza, peraltro, secondo un sistema non ancora ben definito, ove ai criteri di coordinamento gerarchico si sommano altre modalità di coordinamento derivanti dalla pluralità di strumenti di regolamentazione e dei soggetti che vi intervengono. In proposito, non è certo da trascurare la distinzione tra le tecniche di soft-law che hanno improntato l’esercizio delle competenze europee in materia occupazionale e le tecniche maggiormente vincolanti che riguardano le materie connesse alla disciplina delle condizioni di lavoro e dei contratti “atipici”. L’evoluzione in atto ha tuttavia prodotto anche meccanismi di ibridazione tra i diversi ambiti e tecniche⁶, data la complessità degli strumenti messi in campo che coinvolgono non solo gli ambiti più tradizionalmente interessati della regolamentazione del lavoro, ma altresì quelli della leva fiscale, dell’erogazione di misure di accompagnamento a situazioni di crisi e di *welfare*.

L’indagine svolta, anzitutto mediante il monitoraggio delle diverse fonti realizzato attraverso la costruzione di un Osservatorio specifico on-line, ha confermato in pieno l’esistenza della dinamica che costituisce uno degli effetti più rilevanti impresso sull’assetto delle fonti giuridiche dai processi di globalizzazione economica. Essa consiste nella duplice tendenza, da un lato, all’accentramento verso le fonti sovranazionali e, dall’altro, alla localizzazione territoriale sub-nazionale, nello sfondo della crisi della sovranità nazionale⁷. L’interrogativo sulle modalità con cui ciò si verifica e sui possibili equilibri finali appare di particolare rilievo nelle materie del lavoro ed è la premessa da cui prende le mosse la ricerca presentata in questo volume.

L’esigenza di operare in primo luogo una ricognizione delle fonti rilevanti ha indotto la costruzione dell’Osservatorio on-line, organizzato sulla base di parole chiave per indentificare i nessi significativi ai fini dell’intreccio fra le fonti di regolamentazione. Esso costituisce pertanto la prima fase ma altresì lo sbocco che rende visibili i risultati dello studio incentrato sull’interazione tra dimensione giuridica sopra e sub nazionale, rendendo conoscibili gli atti normativi di varia natura – dalle

⁶ Secondo un fenomeno rilevato in senso più generale da S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 29, e ivi ulteriori riferimenti.

⁷ In tema, per tutti, M.R. FERRARESE, *La governance fra politica e diritto*, Bologna, 2010.

disposizioni dei Trattati europei, delle direttive e regolamenti, delle pronunce della Corte di giustizia dell'UE, alle norme nazionali e territoriali, delle sentenze dei giudici di merito del contesto locale, in particolare delle ordinanze di rinvio alla Corte di giustizia UE, nonché dei prodotti dell'esercizio dell'attività di concertazione sociale e di contrattazione collettiva.

2. Crisi economica e crisi del modello storico di tutela dei lavoratori

La ricostruzione della complessità delle fonti di regolamentazione di determinate materie attinenti il mercato e il rapporto di lavoro è calato nel contesto più generale caratterizzato attualmente dalla difficile combinazione tra concorrenza, mercato, solidarietà, in una situazione di crisi del modello sociale europeo e in cui appare sempre più concreto il rischio della progressiva erosione delle forme di tutela dei lavoratori storicamente più avanzate rispetto a quelle di altri paesi.

L'impatto dirompente della crisi economica ha aggravato le dinamiche legate alla maggiore competitività tra discipline nazionali in materia di lavoro già ampiamente in atto a causa del processo di globalizzazione che induce le imprese nelle decisioni manageriali ad optare verso scelte basate su comportamenti opportunistici legate al minor costo del lavoro o a vantaggi fiscali, con conseguente chiusura di stabilimenti e delocalizzazioni, nella logica del c.d. *law-shopping*.

Il diritto dell'UE ha subito, come è noto, negli ultimi anni, specialmente con i provvedimenti assunti nel contesto della crisi economico-finanziaria, una torsione verso la priorità assegnata della sfera economica che ha attenuato la maggiore sensibilità sociale espressa dalle norme collocate in apertura dei Trattati sull'Unione europea e, altresì, dalla Carta dei diritti fondamentali che riveste la medesima efficacia giuridica dei Trattati stessi.

Ne è derivato un assetto che ha suscitato profonda inquietudine verso il ruolo dell'UE⁸ in quanto richiama il modello per lungo tempo dominante in materia di politica sociale improntato alla visione meramen-

⁸ S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 41.

te funzionalista dei diritti sociali rispetto alla tutela delle libertà economiche e della libera concorrenza. Le riforme imposte agli Stati membri come necessarie al superamento della crisi hanno inciso su vari ambiti connessi al diritto del lavoro.

Emergono in primo luogo i provvedimenti da adottare all'insegna della sempre maggiore flessibilità del mercato e del rapporto di lavoro, come strumento ritenuto idoneo al rilancio delle imprese e dell'occupazione, ma creando in tal modo maggiore precarietà. Inoltre, sul versante delle relazioni industriali, l'esortazione verso il decentramento contrattuale e regolativo dei rapporti di lavoro ha indotto nel nostro ordinamento, come si è accennato, una delle riforme più discusse e criticate anche in relazione al contrasto con le soluzioni raggiunte in sede sindacale pochi mesi prima.

La legislazione nazionale, pur improntata da tempo da processi di delegificazione assai elevati, ha trovato nella norma di cui all'art. 8 della l. 148/11 un'espansione inedita della capacità dei contratti collettivi in grado ora, sia pure a condizione di essere stipulati con determinati soggetti e procedure, di introdurre deroghe a tutta la legislazione nazionale, in relazione al raggiungimento di finalità legate all'occupazione. La promozione del decentramento regolativo, in tal modo, può provocare anche un arretramento del contenuto delle tutele dei lavoratori, con l'unico limite del rispetto dei principi stabiliti dalle fonti europee e dalle fonti costituzionali e senza neppure tener conto, almeno nell'articolato della norma, della precedente regolamentazione disposta con l'AI del giugno 2011 firmato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Rispetto al rischio di un'indiscriminata disarticolazione delle modalità di disciplina dei rapporti di lavoro, se si affermasse la diffusione incontrollata di discipline disposte dal contratto collettivo aziendale, il modello sociale trentino costituisce un punto di riferimento interessante e positivo, essendo fondato, tra l'altro, sulla concertazione sociale a livello provinciale, che consente un governo efficace del mercato del lavoro⁹.

⁹ Si vedano in particolare i citati contributi di S. VERGARI e di M. COLASANTO in questo volume.

La ricerca ha puntato l'attenzione, a tale riguardo, sulle modalità con le quali a livello locale si è proceduto alla luce delle norme nazionali e sul ruolo svolto dalle parti sociali mediante la stipulazione di protocolli specifici, che ha dato luogo a soluzioni interessanti di controllo del decentramento della contrattazione collettiva e di sostegno alle politiche occupazionali, anche in situazioni di crisi di grandi imprese. Inoltre, è stata elaborata una proposta a conclusione del lavoro per estendere la conoscibilità dei prodotti dell'autonomia collettiva, al fine di monitorare e pubblicare sull'Osservatorio tutti i contratti collettivi stipulati a livello decentrato, sia territoriale sia aziendale, mediante il sostegno istituzionale ad un'intesa contenuta in un protocollo specifico che le parti sociali potrebbero stipulare a livello territoriale.

3. Il dialogo fra giudice nazionale – locale – e giudice europeo

Un filone ulteriore, e di estremo interesse, indagato nel corso della ricerca riguarda, infine, la compatibilità dell'assetto normativo consolidatosi a livello locale con quello definito dal diritto uni-europeo dalle fonti a natura vincolante e suscettibili pertanto di un più stringente scrutinio giurisdizionale. La ricerca ha indagato i vari ambiti in cui sono emerse le questioni rilevanti a tal fine, allo scopo di lumeggiare il contesto di riferimento, e le soluzioni eventualmente possibili.

In merito, le questioni cruciali emerse riguardano una pluralità di ambiti diversi da quelli appena richiamati connessi all'evoluzione più recente delle fonti di regolamentazione europea, ma connessi in modo più strutturale al "modello trentino" storicamente consolidato, e riguardanti per es. la disciplina in materia di appalti pubblici, che impone una clausola sociale alle imprese appaltatrici vincolandole al rispetto dei contratti collettivi applicati territorialmente – questione a lungo controversa sul versante del diritto comunitario in quanto espressione di un atteggiamento di tipo "protezionistico" ritenuto contrastante con i principi di libera prestazione dei servizi tutelati dal TFUE, ma in realtà fonte di un forte rischio di "dumping sociale" tra i dipendenti di imprese appartenenti a paesi diversi e dunque riconducibile alla tematica della sopravvivenza o meno del modello trentino stesso. Si tratta di una que-

stione che attualmente pare risolta dalla recentissima direttiva in materia di appalti emanata nel 2014, che ammette la legittimità di tali clausole sociali ed è stata ampiamente analizzata nel rapporto finale qui pubblicato.

Un altro interrogativo di estremo rilievo riguarda l'ambito applicativo soggettivo dei benefici connessi al sistema, generoso, di welfare locale, in relazione ai divieti di discriminazione nei confronti degli stranieri che, oltre alla questione del rispetto dei divieti di discriminazione implica al fondo un'altra questione di più ampio respiro, ovvero quella della "sostenibilità" dei sistemi locali di welfare nella misura in cui si allarga la platea dei possibili fruitori.

In materia di divieti di discriminazione, che hanno una matrice europea derivante in primo luogo dal principio di libera circolazione dei lavoratori, che impone la parità di trattamento e l'eliminazione di tutti gli ostacoli all'esercizio di tale libertà; inoltre dalle direttive in materia di contratti di lavoro atipico, in particolare a tempo determinato e a tempo parziale, e, infine dalle direttive c.d. di seconda generazione, occorre tener conto della pluralità di accezioni che essi assumono: sia nel profilo "verticale" nei confronti delle categorie di soggetti tutelate dall'ampia disciplina in materia, sia nel profilo "orizzontale", per ciò che riguarda alcuni tipi di contratti atipici, come il contratto a tempo determinato e quello a tempo parziale.

Quest'ultima tipologia contrattuale ha sollevato altre questioni di possibile violazione dei vincoli derivanti dalla disciplina europea da parte di quella non solo nazionale ma anche frutto di provvedimenti adottati in sede locale ed applicati nelle pubbliche amministrazioni.

In queste materie emerge appieno la rilevanza dell'apporto giurisprudenziale come componente del quadro normativo complessivo mediante lo scrutinio di norme di fonte nazionale e locale alla luce del quadro normativo europeo. L'Osservatorio trentino ha raccolto e inserito in modo sistematico la giurisprudenza di merito trentina in argomento, particolarmente ricca e interessante in materia di contratto di lavoro a tempo determinato nelle Pubbliche Amministrazioni, e in materia di

contratto di lavoro a tempo parziale, analizzate dal rapporto di ricerca e commentate anche da contributi specifici¹⁰.

La pubblicazione sistematica del complesso delle sentenze e delle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale e alla Cgue ne pone in luce l'attivismo, particolarmente rilevante anche a livello nazionale, e fornisce un importante strumento di conoscenza giuridica. Tale protagonismo costituisce, del resto, una delle condizioni indispensabili per il buon funzionamento della Corte di giustizia che si basa, appunto, sull'attivismo dei giudici nazionali, come rilevava molti anni fa Federico Mancini, come condizione che ha permesso attraverso le ordinanze di rinvio pregiudiziale la costruzione di ricchi filoni di pronunce – in molti casi “creative” – che si inseriscono nel panorama complessivo delle fonti.

Peraltro, sotto questo profilo, la ricerca non trascura le differenze di attitudine nel processo valutativo proprie rispettivamente del giudice nazionale e di quello europeo¹¹, pur all'interno di un sistema giurisdizionale che intende configurarsi sempre più come unitario, nonostante quella che è stata definita “la differenza dei codici genetici” tra ordinamento europeo e ordinamenti costituzionali nazionali, basato il primo sulla costruzione di un mercato fondato sulla libertà di circolazione e di concorrenza, e il secondo sulla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori pur nel bilanciamento con la libertà di impresa.

La preziosa ricognizione delle fonti operata dalla ricerca e la riflessione complessiva ricca di approfondimenti appare come una prima fase di uno studio che andrebbe ulteriormente sviluppato, affrontando altri nodi che emergono dallo sfondo sia in relazione alla sostenibilità dei sistemi di welfare sia in relazione al rispetto del fondamentale principio di eguaglianza in presenza di differenziazioni a carattere territoriale.

¹⁰ In particolare di C. ALESSI e di R. SALOMONE in questo volume.

¹¹ Illuminante la riflessione del giudice del lavoro A.L. TERZI in questo volume.

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

Finito di stampare nel mese di settembre 2014
dalla Vulcanica Print - Torre del Greco (Na)

PREMESSA

Paolo Mengozzi

Confrontarmi con la ricerca sulle fonti regolative in materia di lavoro ed il loro impatto a livello nazionale e subnazionale, con particolare riferimento al contesto trentino, mi ha dato la possibilità di fare un “bagno” nell’esperienza della Provincia autonoma di Trento, esperienza che costituisce un caso molto avanzato e che ha dato un contenuto concreto alla concertazione socio-istituzionale.

Certamente, come si evince dalla ricerca che qui presento, il sistema di tutela del lavoro è diventato un sistema multilivello, perché c’è un incrociarsi di fonti di vario tipo: nell’esperienza della Corte di giustizia, come membri della Corte in qualità di avvocati e giudici, siamo quotidianamente impegnati nel rapporto tra il diritto dell’Unione europea, il diritto nazionale e la contrattazione collettiva; e in quest’ultimo caso, sia la contrattazione settoriale sia quella generale, ma un po’ meno impegnati a valutare la contrattazione di prossimità. Questo lavoro, che concentra l’attenzione anche sull’analisi della contrattazione decentrata di prossimità, mi ha permesso di arricchire la mia esperienza.

Nelle sue linee generali, il diritto dell’Unione europea non è estraneo agli aspetti di natura sociale, per superare quella “frigidità”¹ insita nel suo processo di integrazione: ne è un esempio, in questo senso, la nuova direttiva sugli appalti² che consente di tenere conto delle esigenze sociali e anche quelle occupazionali.

Vi è così una convergenza tra l’esperienza del Trentino e l’esperienza dell’Unione europea: le esigenze occupazionali, come obiettivo di

¹ G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l’ordinamento italiano*, Padova, 1988, p. 26 ss.

² Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, GUUE, L 94, 57°, 28 marzo 2014.

fondo, messe in luce dal rapporto di ricerca all'interno del contesto trentino, costituiscono un fatto molto importante in questo momento di crisi.

Un profilo di estremo rilievo nella riflessione in tema di disciplina multilivello nel rapporto tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, riguarda in particolare i principi costituzionali: nella ricerca si fa riferimento all'importante ordinanza n. 207 del 18 luglio 2013 della Corte costituzionale³.

Con tale pronuncia la Consulta è stata chiamata a giudicare la legittimità della normativa italiana in materia di personale nel settore scuola (legge n. 124/99), che consente un utilizzo illimitato del contratto di lavoro a tempo determinato “in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo”⁴, per contrasto con la clausola 5 della Direttiva comunitaria n. 1999/70/CE, che individua le misure di prevenzione degli abusi rispetto all'utilizzo del contratto a termine.

Tale provvedimento è rilevante perché ha introdotto una novità importante per la Corte nazionale, che ha superato la sua ritrosia, compiendo un rinvio pregiudiziale in via incidentale, su richiesta dei giudici ordinari.

La novità dipende dal fatto che, nel sistema di rapporti tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici ordinari, si seguiva la ripartizione di competenza che affida a questi ultimi il potere di rivolgersi

³ La Corte più di recente con la sentenza *Antonio Márquez Samohano c. Universitat Pompeu Fabra*, C-190/13 del 13 marzo 2014, si è espressa sulle misure antiabusive della direttiva sul lavoro a termine affermando l'importanza della ragione obiettiva per la reiterazione dei contratti, che spetta al giudice verificare, al quale comunque compete accertare la presenza di esigenze provvisorie e non permanenti e durevoli in materia di assunzione di personale docente.

⁴ La Corte costituzionale sottolinea che con tale disposizione si consente il ricorso a contratti a termine senza indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi e in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno. Inoltre, chiede alla Corte di Lussemburgo se costituiscano “ragioni obbiettive”, previste dalla direttiva comunitaria sul lavoro a termine, le esigenze di organizzazione del settore scuola tali da rendere compatibile con il diritto dell'Ue la normativa nazionale del 1999 la quale per l'assunzione di personale scolastico a termine non prevede il diritto al risarcimento del danno.

direttamente a Lussemburgo con rinvio pregiudiziale. Nel caso appena menzionato, al contrario, con la pronuncia del luglio 2013, sono i giudici ordinari ad aver rinviato la questione in materia di reiterazione dei contratti a termine nel settore scolastico al vaglio della Corte costituzionale, che a sua volta ha emesso l'ordinanza di rinvio alla Corte di giustizia. In sostanza, la Corte nazionale è stata invitata a decidere sul rinvio alla Corte di giustizia, poiché venivano in luce, da un lato, il diritto fondamentale all'istruzione, e le esigenze finanziarie pubbliche, e dall'altro l'applicazione della direttiva europea sul lavoro a termine.

Il sistema multilivello conosce, dunque, l'intervento del diritto uni-europeo, di quello nazionale e della contrattazione collettiva, ma anche del diritto costituzionale e della contrattazione di "prossimità", che a sua volta entra in relazione con i principi costituzionali, come molta parte della dottrina ha posto in evidenza, se non altro in ragione del fatto che essi ne costituiscono il limite esterno.

Su questi temi interviene molto ampiamente il rapporto che ha ad oggetto i risultati del lavoro di ricerca che ha accompagnato la predisposizione dell'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro, e che è stata condotta anche con il coinvolgimento di esponenti dei diversi settori di azione – avvocati, pubbliche istituzioni, mondo giudiziario, oltre che mondo dell'università – mediante i vari momenti di confronto che si sono succeduti nel corso del suo svolgimento. Sono tutti settori che l'Osservatorio intende in un certo senso riunire intorno ad una piattaforma digitale, da intendersi come piattaforma di presa di conoscenza e approfondimento di questo sistema multilivello.

Dal rapporto emerge un forte contrasto tra decentramento e riaccanamento, in cui bisogna cogliere l'esigenza di bilanciamento. A tal fine è importante che i giudici di merito e i rappresentanti che siedono ai tavoli socio-istituzionali presenti nel territorio trentino s'inseriscano in questa riflessione che deve avvenire con l'ausilio anche degli esperti delle fonti.

Molto utile è la parte dell'Osservatorio di raccolta della giurisprudenza di merito del Trentino, i cui giudici costituiscono gli ultimi "elaboratori" di questa operazione di bilanciamento. Dal panorama giurisprudenziale riportato emergono infatti differenze e contraddizioni nel bilanciamento compiuto da parte dei diversi giudici, ed è opportuna

un'analisi critica tra due possibili modi di effettuare l'operazione di bilanciamento. Per tale ragione, l'Osservatorio attivato è proficuo per realizzare una certa sicurezza giuridica, in presenza di possibili contraddizioni nella giurisprudenza di merito, onde permettere il loro superamento.

Se si considera il caso del lavoro a termine, uno degli istituti al centro dell'analisi del rapporto, da un lato vi sono, a livello decentrato, i "giochi" della contrattazione collettiva, finanche quella c.d. di prossimità con i suoi aspetti critici, dall'altro i rischi delle procedure di infrazione a livello dell'Unione europea. In proposito, risulta decisivo il ruolo dei giudici di merito, perché le procedure di infrazione richiedono anni (dal 1999 l'Italia è in procedura di infrazione per il lavoro a termine), mentre sugli stessi casi il giudice di merito può investire la Corte di giustizia. Solo così la procedura diventa più rapida ed efficace, con un'efficacia *erga omnes* su tutti i paesi dell'Unione.

Su un altro versante, l'approvazione della nuova direttiva sugli appalti ha un germe di politica sociale europea che viene, in questo modo, resa meno frigida: se questa minore frigidità portasse anche ad una migliore politica di coordinamento rispetto alla politica di aiuti nei confronti dei singoli Stati dell'Unione, sarebbe cosa opportuna. Infatti, bisogna bilanciare le politiche di favore nei confronti dei paesi terzi con quella inerente le politiche di occupazione, perché privilegiando eccessivamente le prime vi è un rischio di agevolare abusi delle imprese multinazionali.

D'altro canto, in mancanza di una forza politica dell'Ue, ci sono dei tentativi di autodeterminazione a livello nazionale e di provvedere a livello unilaterale ad un qualche rimedio. Se si pensa al caso italiano, queste politiche di favore per la contrattazione di prossimità, possono trovare una giustificazione alla luce delle difficoltà che incontra l'integrazione europea la quale, proprio per queste ragioni, deve essere ancora più forte.

Anziché discutere sui pro e contro dell'euro, si evidenzia la necessità di attuare una politica economica più saggia a livello europeo, facendo attenzione ai poteri del Parlamento europeo, nel momento in cui si

discute sull'allargamento dell'Unione europea, sull'assistenza ai paesi nuovi entranti, per cui è necessario realizzare nuovi principi⁵.

Infine, un'ultima osservazione riguarda la Carta dei diritti fondamentali e la conseguente efficacia vincolante assunta con la sua allegazione al Trattato di Lisbona. Al riguardo, la pronuncia *Kamberaj*⁶, analizzata nel rapporto, mostra che la Carta viene recepita e costituisce un elemento che si deve integrare nel sistema multilivello. In quel caso, in merito al diritto alla assistenza abitativa, la Corte di Lussemburgo ha giudicato se la legislazione di Bolzano fosse in contrasto con il diritto Ue perché contraria ad una disposizione della Carta, in considerazione della direttiva sui "soggiornanti di lungo periodo".

Anche questo ambito normativo si evidenzia come uno dei fattori che incidono sul sistema complessivo che agisce come "controlmite", fattore di riaccentramento rispetto alla opposta tendenza al decentramento.

Su questi temi occorre che vi sia mobilitazione sociale, su vari fronti, ed è necessaria una politica dell'Unione europea più forte: innanzitutto, una solidarietà interna; e, in seconda battuta, il bilanciamento va fatto fra varie esigenze, capace di evitare fenomeni di disarticolazione di sistema, come potrebbe avvenire attraverso la contrattazione di prossimità, che ha un potente effetto deregolativo. Per questo, se si realizza una politica europea di coordinamento e attenta alle esigenze sociali, non solo della concorrenza, si fa fronte al rischio della contrattazione di prossimità.

Il bilanciamento è nelle mani dei giudici, che sono sia cerniera tra accentramento-decentramento sia protagonisti attivi dell'investimento delle questioni alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia, ma anche dei politici.

Infine, mi compete un discorso di ringraziamento per la ricchezza del rapporto, redatto con maturità di linguaggio e pensiero, che ha fornito spunto di riflessione anche a tutti coloro che hanno contribuito ad approfondire le singole parti del lavoro compiuto.

⁵ In questo senso, J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, p. 33 ss.

⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione), C-571/10, 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano e Provincia autonoma di Bolzano*.

EVOLUZIONE DELLE FONTI E MODELLO TRENINO ALLA LUCE DEL DIRITTO DEL LAVORO DELL'UNIONE EUROPEA

Alberto Mattei

SOMMARIO: *1. Premessa. - 2. L'esigenza di conoscibilità delle norme in un contesto giuridico multilevel: l'esperienza dell'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro. - 2.1. Prima fase: le ragioni dell'implementazione dell'Osservatorio. - 2.2. Seconda fase: l'aggiornamento graduale dell'Osservatorio. - 3. Potere regolativo ed evoluzione delle fonti dei diritti sociali del lavoro: baricentri, attori e ambiti regolativi territoriali. - 4. I case studies del contesto giuridico-territoriale trentino. - 4.1. Primo ambito regolativo: modello trentino di concertazione socioeconomico-istituzionale. - 4.1.1. (segue) Sviluppo della concertazione territoriale e "scambio politico-sociale": finanziamenti-tutela dell'occupazione. - 4.2. Secondo ambito regolativo: delega di competenza in materia di ammortizzatori sociali e mercato del lavoro. - 4.3. Terzo ambito regolativo: il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia dell'Ue in materia di contratti di lavoro non standard nella pubblica amministrazione. - 5. Conclusioni: decentramento e ricentralizzazione delle fonti regolative e delle scelte decisionali.*

1. Premessa

Il tema indagato nel corso della ricerca¹ si riallaccia allo sviluppo delle tendenze riscontrate a livello dell'Unione europea e altresì a livello territoriale nella disciplina del mercato del lavoro e di alcuni istituti rilevanti del rapporto di lavoro, e si sostanzia anche nella predisposi-

¹ Progetto di ricerca "L'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale: gli effetti giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento" finanziato nell'ambito del bando post doc 2011 della Provincia autonoma di Trento e svolto nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.

zione di un portale di monitoraggio² che ha preso il nome di “Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro”³, tale da favorire un’opera di sistematizzazione della materia e di analisi dei dati sulla base del confronto tra i due ambiti, quello sovranazionale e quello subnazionale, con particolare riferimento al contesto giuridico-istituzionale della Provincia autonoma di Trento.

L’Osservatorio ha consentito di porre in luce alcuni ambiti regolativi che verranno presi in considerazione in questo contributo, sulla scorta delle premesse da cui è partito il progetto di ricerca⁴.

Più nello specifico, l’individuazione degli ambiti sui quali compiere l’analisi ricalca la volontà di rendere evidente il processo di europeizzazione delle fonti regolative, non come un processo a senso unico, di mero adeguamento delle regole nazionali e subnazionali a quelle provenienti dalle sedi sovranazionali, quanto di “quel continuo processo di

² In questo caso l’esigenza da cui muove l’implementazione dell’Osservatorio non è soltanto intesa come osservazione, a scopo di controllo, di una grandezza variabile eseguita mediante appositi strumenti. Il termine “monitoraggio” compare di frequente nel periodo più recente come attività indispensabile a fronte delle nuove politiche del mercato del lavoro. A titolo esemplificativo, il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, Roma, 2001, p. IX, confluito nel d.lgs. 276 del 2003, afferma che “le azioni per accrescere il tasso di occupazione si devono sviluppare coerentemente con la Strategia Europea per l’Occupazione prevista dal processo di Lussemburgo. Si tratta di adattare il metodo del “coordinamento aperto” al nuovo quadro istituzionale che si sta delineando in Italia e che affida alle Regioni e agli enti locali una più forte responsabilità politica. Definizione degli obiettivi generali, monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche, valutazione dei risultati raggiunti, scambio di buone pratiche rappresentano gli elementi portanti di un nuovo metodo che il Governo, d’intesa con tutti gli attori interessati, intende varare”. In proposito, P. TULLINI, *Articolo 17. Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004, p. 221 ss.

³ Consultabile al seguente indirizzo web: www.dirittisocialitrentino.it. Nel prosieguo del rapporto e dei contributi all’interno del volume si farà riferimento ai *link* riguardanti pagine dell’Osservatorio o richiami *interlink* tramite l’Osservatorio stesso.

⁴ Una sintesi del lavoro di ricerca è stata presentata e discussa all’interno del Congresso, conclusivo del progetto, *Il lavoro tra fonti dell’Unione europea e tendenze alla decentralizzazione normativa e contrattuale* (Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, 11 aprile 2014), il cui video, assieme a quello degli altri incontri che verranno richiamati nelle note del presente contributo, è consultabile nel sito dell’Osservatorio.

condizionamento reciproco e di interazione di *cross fertilization* multi-livello”⁵.

In questo scritto sono presentati i dati emersi, così da mettere in luce le tendenze e le ricadute giuridico-istituzionali, con particolare riferimento al modello trentino.

2. *L'esigenza di conoscibilità delle norme in un contesto giuridico multilevel: l'esperienza dell'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro*

Nel suo complesso, il progetto è volto a mettere in evidenza la dinamica che riguarda l'assetto delle fonti regolative in materia sociale alla luce del diritto del lavoro dell'Unione europea: da un lato, il sempre maggior peso del diritto sovranazionale europeo, con le correlate questioni attinenti il bilanciamento tra libertà economiche e diritti dei lavoratori nel mercato unico dell'Unione europea; dall'altro, l'affermarsi di ambiti regolativi, o di nuova regolazione subnazionale che, come nel caso trentino, favoriscono una dimensione di decentramento territoriale coordinato.

In questi termini, l'Osservatorio ha permesso di individuare alcune aree cruciali, tenuto conto sia dell'autonomia speciale in materia di mercato del lavoro che caratterizza la Provincia trentina⁶, sia delle nor-

⁵ M. ROCCELLA, D. IZZI, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 86. Già M. D'ANTONA, *Sistema giuridico comunitario*, in A. BAYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, p. 3 ss. (ora M. D'ANTONA, *Opere*, Vol. I, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), Milano, 2000, p. 377 ss.).

⁶ A norma dell'art. 9 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”, le Province autonome di Trento e Bolzano “emanano norme legislative nelle seguenti materie nei limiti indicati dall'art. 5: [...] 4) apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori”; mentre ai sensi dell'art. 10 “allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, le Province hanno la potestà di emanare norme legislative nella materia del collocamento e avviamento al lavoro, con facoltà di avvalersi – fino alla costituzione dei propri uffici – degli uffici periferici del Ministero del lavoro per l'esercizio dei poteri amministrativi connessi con

me nazionali che, nella prospettiva di delegificazione, legittimano la contrattazione collettiva, anche a livello decentrato, a porre una disciplina che può derogare in senso peggiorativo sia a norme di legge sia a contratti collettivi nazionali, quale in maniera molto significativa, da ultimo, il discusso art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, convertito in l. n. 148 del 2011, mediante il quale è stato introdotto nell'ordinamento nazionale il "sostegno" alla c.d. contrattazione di prossimità⁷.

In questa cornice, nella ricerca compiuta, oltre a toccare il tema più generale della dimensione sociale nell'Unione europea, vengono altresì affrontate le tematiche connesse alla capacità di autogoverno del mercato del lavoro attraverso la concertazione socio-istituzionale a livello territoriale e il sistema negoziale-concertativo trentino⁸; gli ammortizzatori sociali e la competenza delegata in materia dalla Provincia autonoma di Trento⁹.

Inoltre, viene posto in luce il ruolo della giurisprudenza, trentina e non solo, a fronte dei fenomeni descritti e della diffusione sempre più accentuata di contratti di lavoro atipico, nel dialogo che si è creato tra

le potestà legislative spettanti alle Province stesse in materia di lavoro". In proposito, L. NOGLER, C. ZOLI, *Introduzione*, in S. VERGARI (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Padova, 2004, p. XIII, sottolineano che "la storia dell'autonomia insegna che anche in materia di lavoro la miglior difesa delle prerogative provinciali è sempre stata realizzata nelle stagioni riformiste in cui un'interpretazione, spesso condivisibilmente massimalista, dello spazio normativo d'azione (si pensi alla legislazione della Provincia autonoma di Bolzano in tema di apprendistato, a quella della Provincia autonoma di Trento in tema di lavori sociali oppure, ancora, a quella previdenziale di stampo regionale) ha consentito di radicare stabilmente, in via per così di "sfondamento istituzionale", soluzioni che si sono poi legittimate quali vere e proprie *best practices* nazionali".

⁷ Numerosi sono i commenti della dottrina giuslavoristica dell'art. 8. Se ne dà conto nella "bibliografia digitale" presente nella rassegna di decentramento regolativo a questa pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2238. Inoltre, tale tematica è stata già affrontata, nell'ambito della presente ricerca, all'interno del Convegno *La contrattazione territoriale e di "prossimità": l'esperienza del Trentino nel quadro dell'evoluzione normativa* (Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, 26 settembre 2013), i cui materiali sono consultabili a questa pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=5002.

⁸ V. *infra* nel testo § 4.1.

⁹ V. *infra* nel testo § 4.2.

giudici nazionali (di merito, di legittimità e Corte costituzionale) e Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁰.

2.1. Prima fase: le ragioni dell'implementazione dell'Osservatorio

Le ragioni in base alle quali si è sviluppato il progetto di ricerca, ed in particolare i motivi dell'implementazione di un Osservatorio digitale come strumento di analisi e monitoraggio, sono elencabili secondo le seguenti scansioni, prendendo in esame, a monte, nel suo complesso la conoscibilità del sistema giuslavoristico in una logica multilivello.

Infatti, alla base dell'analisi dell'evoluzione delle fonti normative e del loro impatto sul tessuto territoriale vi è l'esigenza di conoscibilità del loro specifico contenuto, da aggiornare in maniera continua, per darne sistematicità.

In questi termini, come ha messo in luce la dottrina giuslavoristica più attenta ai fenomeni europei e comparati, è necessario leggere le connessioni tra legge, contrattazione collettiva e giurisprudenza, ciascuna intesa come produttrice di regolazione, che sono alla base dell'interscambio tra fonti sovranazionali e fonti nazionali, data la complementarietà e il reciproco processo di condizionamento dell'una sull'altra e tra di esse¹¹.

Più nello specifico, l'Osservatorio ha consentito di mettere in luce la reciproca osmosi tra "formanti", intesa come base giuridica su cui si sviluppa l'ordinamento giuridico di un sistema sociale, tra regole giudiziali, regole legali, dottrina, senza trascurare le produzioni della contrattazione collettiva¹².

Questa osmosi va letta nel quadro di quel processo graduale di penetrazione del sistema comunitario, ora dell'Unione europea, nei regimi

¹⁰ V. *infra* nel testo § 4.3.

¹¹ B. VENEZIANI, "Labour Law in the Courts" ovvero "della civiltà della conversazione", in *DLRI*, 97, 2003, p. 127.

¹² R. SACCO, *Legal Formants: a dynamic approach to comparative law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 39, 1, 1991, p. 1 ss. ripreso da B. CARUSO, M. MILITELLO, *L'Europa sociale e il diritto: il contributo del metodo comparato*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012, p. 401 ss.

nazionali, che prende il nome di “sovranzionalità normativa”¹³, a partire dal rafforzamento dei suoi tre elementi costitutivi, ossia la *pre-emption*, l’effetto diretto delle norme dell’Unione europea e il primato del diritto eurounitario sul diritto interno, andando ad incidere in settori destinati alla sovranità dello Stato nazionale, ivi compresi l’esercizio dei diritti sociali collettivi.

Dal punto di vista terminologico, la conoscenza delle fonti regolative è declinabile solo a partire dalla consapevolezza – sempre più attuale nell’odierna fase di incessante produzione normativa a più livelli¹⁴ – della problematica esemplificabile nella comprensione delle norme consistenti nella complessità della ricerca, nella eterogeneità delle fonti, nella verifica della norma nel sistema e, spesso, dell’oscurità del suo contenuto¹⁵.

Chi si è addentrato maggiormente nell’opera d’individuazione di uno “strumento di lavoro in vista degli obiettivi della trasparenza delle fonti, dell’ordine nella molteplicità, della riunificazione di ciò che è frammentato, così come dell’obiettivo di tracciare percorsi di illuminazione nella frequente oscurità che caratterizza le fonti”¹⁶ ha riscontrato come, alla base della conoscibilità del diritto, vi sia comunque un problema di carattere strutturale, connesso al fatto che “nessuna fonte di regolazione denuncia se a disciplinare un certo contesto vi siano altre

¹³ Per tutti, J.H.H. WEILER, *Sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.

¹⁴ Per non dire “alluvionale”, riprendendo la nota espressione di chi così definiva il diritto del lavoro degli anni ottanta, nell’ambito delle teorie della comunicazione e della ricerca di governabilità, a fronte di una sempre più estesa complessità dei sistemi sociali. Così G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989, p. 293 ss.

¹⁵ O. MAZZOTTA, *È conoscibile il diritto del lavoro? Il Codice dei lavori di Marcello Pedrazzoli ovvero cosa può fare la scienza giuridica per la conoscibilità delle norme*, in *LD*, 4, 2001, p. 543. Più recentemente, C. ZOLI, *Il periodo trentino e la sua eredità*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 75. Viene, inoltre, posto in luce che i difetti del sistema regolatorio non possono essere ridotti alla sola questione dell’eccessivo numero delle leggi M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *AGE*, 2, 2013, p. 363 ss.

¹⁶ Sono le parole di F. SCARPELLI, *Molteplicità, frammentazione e oscurità delle fonti: è possibile la trasparenza?*, in *LD*, 4, 2001, p. 571, a proposito dell’opera di M. PEDRAZZOLI, *Il codice dei lavori. Ordinamento sistematico e combinazione trasparente delle norme*, Milano, 2000.

norme concorrenti, né tanto meno dove (in quali altre fonti) essi si trovano”¹⁷.

Infatti, a suo tempo si è ritenuto necessario creare un’intelaiatura di sistema che consentisse la riscrittura, combinando e riscrivendo singole norme, a partire dalle fonti complessivamente intese: ed è stata, appunto, un’operazione di “nomologistica”¹⁸, ossia di logica delle norme consistente nelle fasi di *inventio*, *compositio* e *dispositio* delle norme.

Anche a partire da questi presupposti, con l’attuale ricerca, per far fronte a questi nodi critici della conoscibilità in un sistema di regolazione multilivello, è stato ritenuto necessario compiere un’opera di perimetrazione delle fonti volta a dare un’adeguata copertura conoscitiva, liberamente accessibile e consultabile agli utenti attraverso un portale digitale quale l’Osservatorio, a partire però da una dimensione territoriale.

In questo senso, nella consapevolezza della complessità di perimetrare la materia, in continua evoluzione e frammentazione, su un piano multilivello si aggiunge il fenomeno, in crescente espansione, della normazione secondaria, con cui, come ripreso nella dottrina giuslavoristica, “leggi di ultima generazione hanno cercato di riempire tutti gli spazi, anche di estremo dettaglio, della regolazione, così da ridurre al massimo i margini d’intervento interpretativo”¹⁹.

¹⁷ M. PEDRAZZOLI, *Logistica delle norme e conoscenza del diritto del lavoro (sull’esempio di un Codice dei lavori)*, in *LD*, 4, 2001, p. 599 ss.

¹⁸ Nelle parole dell’A. “scopo di questa branca è procacciare la conoscenza delle norme agli utenti del diritto per contenere i costi personali e sociali che dal deficit di tale conoscenza si determinano e più in generale per accrescere il tasso di responsabilità che deve essere contenuto in ogni decisione”. Così M. PEDRAZZOLI, *La difficile conoscibilità delle norme. In margine a un codice dei lavori*, in *Scritti in memoria di Massimo D’Antona*, Milano, Vol. I, 2004, p. 1185.

¹⁹ R. DEL PUNTA, *Il giudice del lavoro tra pressioni legislative e aperture di sistema*, in *RIDL*, 1, 2012, p. 477. Interventi del legislatore nazionale da considerare in controtendenza rispetto a quanto viene designato a livello dell’Unione europea, che indica nella semplicità, nella chiarezza, nella concisione, nella comprensibilità e nella proporzionalità della materia i principi a cui devono attenersi i legislatori nazionali. Secondo l’High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, *Decalogue for Smart Regulation*, Stoccolma, 12 novembre 2009.

Pertanto, ci si è limitati ad un'opera di catalogazione e di classificazione sistematica a partire proprio da singoli contesti giuridico-normativi territoriali, dove sono presenti distretti giudiziari che favoriscano la raccolta e il reperimento anche delle pronunce giudiziali, connettendosi all'obiettivo, ribadito dal legislatore in occasione di riforme recenti, di "monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure [...] e di valutare gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego"²⁰.

Questo aspetto sconta una difficoltà di fondo nel reperimento del materiale documentabile: ed in questa prospettiva s'inserisce la catalogazione della giurisprudenza di merito nelle materie prescelte come oggetto dell'analisi, nell'obiettivo appunto di conoscibilità e monitoraggio delle misure legislative adottate.

Inoltre, su impulso del legislatore nazionale, da ultimo, con la l. n. 78 del 2014, di conversione del d.l. n. 34 del medesimo anno, si può notare la volontà di dare diffusione delle "buone pratiche" e del "monitoraggio costante delle risorse impiegate" attraverso la previsione del deposito dei contratti di solidarietà da inserire presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro gestito dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro²¹.

In termini simili, si pone, sul fronte delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, l'esigenza di un continuo monitoraggio con riferimento alle intese a livello territoriale fra le parti sociali, oltre alla diffusione della contrattazione aziendale.

In proposito, ne è un esempio a titolo esemplificativo, a livello nazionale, il "Protocollo per la Competitività del Gruppo Finmeccanica per un Nuovo Modello di Relazioni Industriali", sottoscritto da tutte le parti sociali nell'aprile 2013: nell'ottica di un "maggior sviluppo di

²⁰ Ai sensi dell'art. 1 della legge 92/2012 "Disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita".

²¹ Art. 1-ter della l. 78/2014. All'interno del disegno complessivo dell'intervento si vuole intervenire nella previsione di nuovi criteri di accessi allo sgravio contributivo per i contratti di solidarietà fissato al 35% volto a premiare le situazioni produttive che abbiano una maggiore meritevolezza, secondo criteri da fissarsi con decreto ministeriale.

modelli partecipativi”, le parti convengono di istituire degli osservatori e dei livelli di confronto internazionali²².

Su un piano europeo, altresì, si segnalano buone pratiche che vedono esperienze in Inghilterra a partire dal 1980, come la *Workplace Industrial Relations Survey* (Wirs) poi denominata *Workplace Employment Relation Survey* (Wers), grazie alle quali nel corso degli anni sono state compiute indagini che riguardano la raccolta di dati riferiti ai luoghi di lavoro con cinque o più dipendenti in Inghilterra, Galles e Scozia, operanti in settori industriali e nei servizi privati e pubblici²³.

Sulla stessa linea è l'indagine francese *Relations professionnels et négociations d'entreprise* (Reponse) che, a partire dal 1992, si svolge a cadenza ciclica sui luoghi di lavoro, andando a considerare realtà produttive con almeno dieci dipendenti nel settore privato e semi-pubblico. Così anche in Australia, a partire dal 1989, l'*Australian Workplace In-*

²² Inoltre, nelle materie da definirsi a livello di gruppo, rientrano: la vincolatività degli accordi; il ruolo, la composizione e il dimensionamento dei coordinamenti sindacali; la procedura di raffreddamento per regolare e risolvere i conflitti collettivi; la formazione professionale e il trasferimento di competenze; le pari opportunità; l'ambiente e la sicurezza; la valorizzazione e l'ottimizzazione delle filiere industriali. Nei confronti delle materie per cui saranno individuati gli orientamenti uniformi da applicarsi nelle società controllate si prevedono interventi in materia di politiche attive del lavoro; strumentazione e modalità di gestione degli impatti occupazionali che derivano da processi di riassetto e ristrutturazione industriale a livello nazionale e territoriale. Infine, saranno previste linee guida e percorsi applicativi per materie quali: premi di risultato; inquadramento professionale; welfare e competitività aziendale. Per un commento in proposito G. BERTA, *Produzione intelligente. Un viaggio nelle nuove fabbriche*, Torino, 2014, p. 75 ss.

²³ Andando a coprire circa un terzo delle imprese britanniche. Riportano queste esperienze europee L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, *Conoscere per negoziare e per decidere. Una base informativa per protagonisti e studiosi delle relazioni industriali*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, 2013, p. 285 ss. L'auspicio della conoscibilità territoriale-contrattuale si può rinvenire anche nelle parole di chi vede con favore il ritorno alla scuola giugniana per cui verifica empirica, monitoraggio della contrattazione collettiva e analisi dei suoi contenuti sono tasselli imprescindibili per verificare quello che avviene nelle concrete dinamiche negoziali. Così D. GOTTARDI, *Deroga della legge e rispetto della normativa comunitaria*, in *RGL*, 3, 2012, p. 521-522. Sul fenomeno della contrattazione collettiva territoriale si v. il lavoro di L. D'ARCANGELO, *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Torino, 2012.

dustrial Relations Survey (Awirs) ha compiuto un'analisi su un campione rappresentativo dei datori di lavoro sia quelli con almeno venti dipendenti e sia quelli tra cinque e diciannove dipendenti in tutti i settori; ricerca in seguito interrotta, ma completata a partire dal 2011 con *Australia at Work*, che ha coinvolto più di ottomila lavoratori su un periodo quinquennale²⁴.

Infine, a livello europeo opera il monitoraggio compiuto dall'*European Company Survey* (Ecs) dell'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, svolto ogni quattro anni e consistente in interviste telefoniche ai rappresentanti delle direzioni delle aziende e ai rappresentanti dei lavoratori delle aziende con almeno dieci dipendenti nei settori pubblici e privati²⁵.

In proposito, si sottolinea come il miglioramento sistemico si possa perseguire con “una cornice istituzionale al cui interno dovrebbe collocarsi un progetto conoscitivo” delle relazioni industriali in corso in un dato contesto territoriale, così da individuare “uno strumento continuativo e affidabile a disposizione delle parti e dei *policy makers* nelle loro attività negoziali e nei processi decisionali, oltre che ovviamente di esperti e studiosi nella loro attività scientifica”²⁶.

In proposito, il raccordo sistematico fra le varie fonti è possibile anche da altri osservatori presenti a livello territoriale: nel contesto specifico della Provincia autonoma di Trento, è presente, a livello istituzionale, un Osservatorio della contrattazione aziendale e territoriale del settore privato all'interno dell'Osservatorio del mercato del lavoro presso l'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento, che si propone la lettura e l'archiviazione della contrattazione collettiva e integrativa monitorando la mappa della contrattazione per contenuti e

²⁴ L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, *op. cit.*, p. 287.

²⁵ L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, *op. cit.*, p. 288.

²⁶ L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, *op. cit.*, p. 291-292. Per gli aspetti relativi al decentramento della “conoscenza” su impulso della concertazione sociale si rinvia ai contributi di M. GIOVANNACCI e S. VERGARI in questo volume. Si vedano inoltre la proposta in appendice al presente volume, volta a dare sistematicità a questa esperienza, nonché le considerazioni di S. SCARPONI nell'introduzione a questo volume.

modalità, le caratteristiche distintive della negoziazione, i livelli retributivi e le dinamiche salariali relative ai vari settori produttivi²⁷.

A partire da questi presupposti, intesi come opera di individuazione e classificazione del materiale regolativo-normativo, giurisprudenziale, legislativo e di contrattazione collettiva, oltre che della dottrina, si è provveduto all'implementazione di un portale digitale che favorisse l'aggregazione di documenti normativi, classificabili secondo un ordine di reperimento e di ricerca interna e provenienti dalla rete tramite *inter-link* esterni²⁸.

È bene chiarire che tale portale è solo uno strumento ai fini dell'analisi, ma senza il quale la riflessione è più difficile da compiere. In altri termini, vi è la consapevolezza che l'incessante caos regolativo-normativo e la carenza di sistematicità e di organicità della produzione regolativa non sono né osservabili né analizzabili – e nemmeno governabili per i decisori politico-istituzionali – senza un'opera di riaggregazione, perlomeno a partire dalla dimensione territoriale, del materiale giuridico.

In via ulteriore, la metodologia con cui si è raccolto, analizzato e classificato il materiale monitorato non è basata sulla logica c.d. *top down*, dall'alto verso il basso, ma su quella c.d. *bottom up*, intesa come capacità di perimetrazione delle fonti normative dal basso verso l'alto, in grado di creare in questo modo un contenitore conoscitivo del materiale normativo, sotto la lente dell'opera di comunitarizzazione della materia, di varia natura (legislativa, contrattuale e giurisprudenziale), riferito ad un certo contesto, e proprio quindi di un processo di territorializzazione delle fonti.

²⁷ *Documento degli interventi di politica del lavoro 2011-2013*, lettera f) del punto 25.2; in proposito rilevano anche alcuni aspetti di criticità F. ISCHIA, I. SPEZIALI, *Rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello in Provincia di Trento nel periodo 1995-2012*, LaReS - Laboratorio Relazioni Sindacali della Trentino School of Management e Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento, p. 10-11. La criticità sarebbe relativa alla difficile tempestiva acquisizione dei contratti collettivi di secondo livello sottoscritti nel territorio trentino. Il testo del Rapporto è consultabile tramite la ricerca libera all'interno dell'Osservatorio.

²⁸ Così anche il *tagging*, di cui già c'erano richiami in M. JORI, *Molteplicità, frammentazione e oscurità delle fonti: è possibile la trasparenza?*, in *LD*, 4, 2001, p. 592.

Infatti, la necessità di perimetrazione giuridica delle varie fonti, dal piano territoriale fino a quello sovranazionale, risponde all'approccio del nuovo "pluralismo ordinamentale sopranazionale" delle fonti nel diritto del lavoro, per la presenza sia di gruppi organizzati sia di fonti collettive che acquistano una rilevanza sempre più significativa nell'ordinamento europeo; su un binario parallelo, è lo stesso ordinamento europeo che viene integrato dal dialogo instaurato con la Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale operato dal giudice nazionale²⁹.

In tal modo, a fronte di un'opera di monitoraggio territoriale, è stato possibile isolare campi d'indagine che assumono particolare rilievo nell'evoluzione delle fonti nell'ottica centro-periferia (o meglio, periferia-centro), che, in ogni caso, hanno caratteristiche comuni pur nella diversità di ambiti considerati.

Più nello specifico, si è voluto mettere in esame la competenza regolativa e la conseguente produzione di regole all'interno di singoli ambiti isolati, intesa, in primo luogo, come potere di produzione di regole e, in seconda battuta, come capacità di trovare delle soluzioni volte alla ricerca di occupazione e tutele del lavoro e del welfare, nella prospettiva giuslavoristica.

2.2. Seconda fase: l'aggiornamento graduale dell'Osservatorio

Il riordino delle fonti regolative dell'Unione europea in materia sociale, tramite, dal punto di vista metodologico, il continuo aggiornamento dell'Osservatorio, ha consentito di mettere in prima evidenza l'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale, dando così apertura e conoscibilità ai diritti sociali, intesi come "espressione di un'evoluzione in senso sostanziale del principio di eguaglianza"³⁰, in

²⁹ S. SCIARRA, *Un nuovo pluralismo delle fonti nel diritto del lavoro transnazionale*, in *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, Atti del convegno di Otranto del Centro nazionale studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano", Sezione Lecce-Brindisi, 10 e 11 giugno 2011, p. 31 ss., consultabile alla seguente pagina: caspur-ciberpublishing.it/issue/view/623.

³⁰ L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1, 1998, p. 8 (ora in ID., *Il contratto di lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), Milano, 2008, p. 129 ss.).

questo caso riferiti al lavoro. Le fasi del lavoro riguardanti l'apprestamento dell'Osservatorio sono:

1. una prima fase di monitoraggio della materia, tramite raccolta (anche all'interno della rete internet) del materiale normativo;
2. una seconda fase di inserimento sistematico dei dati dell'Osservatorio che il portale ha offerto una volta monitorata la materia;
3. una terza fase di approfondimento analitico compiuta nella sezione apposita dell'Osservatorio.

Nella sua articolazione operativa, il monitoraggio ha previsto ulteriormente alcune sottofasi:

- a) il reperimento della documentazione che è stato effettuato tramite il richiamo di materiale presente nella rete internet e tramite raccolta e inserimento di materiale di documentazione giuridica appositamente rinvenuto³¹;
- b) l'elaborazione interna, ossia un'opera di sistematizzazione in singole schede;
- c) la divulgazione pubblica, intesa come libera consultabilità dell'Osservatorio da parte di qualunque utente interessato³².

La raccolta del materiale non è stata compiuta in termini meramente quantitativi, ma ha mirato, tramite un aggiornamento graduale, a mettere a disposizione dell'utente un "contenitore conoscitivo" di più di 450 documenti al termine della ricerca, tale da favorire conclusioni di sintesi qualitativa sul materiale regolativo-normativo monitorato.

In via ulteriore, l'elaborazione interna del materiale ha previsto la collocazione della scheda all'interno della sezione di documentazione; l'ordine e la sistematizzazione; la gradualità dell'inserimento, che è stato compiuto ed effettuato al momento della messa online del portale³³; e, aspetto non secondario, la ricerca interna che ha avuto come

³¹ Nel caso della giurisprudenza di merito trentina si è provveduto, di intesa con l'amministrazione giudiziaria, al recupero delle sentenze pertinenti nelle cancellerie della sezione lavoro dei Tribunali di Trento, Rovereto e Corte d'Appello di Trento.

³² A titolo di esempio: operatore, studioso, studente.

³³ A partire dalla fine del 2012 l'Osservatorio è operativo. Tramite il Google Analytics è stato verificato che in più di un anno di operatività, anche in virtù delle diverse sedi in cui è stato presentato il portale, 20.720 sono stati gli utenti e 72.410 le visualizzazioni di pagina (periodo 1 gennaio 2013-1 maggio 2014). All'Osservatorio si è af-

obiettivo quello di essere più semplice possibile, anche a favore e nell'ottica dell'utente che consulta il portale.

Uno dei rischi che corre il monitoraggio, infatti, è quello di non essere agilmente "governato" dall'utente: per queste ragioni, sono stati apportati strumenti di ricerca interni all'Osservatorio che hanno potuto favorire il recupero del materiale (ricerca per parole chiave, ricerca cronologica, ricerca per filtri e ricerca libera, oltre alle sezioni di documentazione e di analisi).

Inoltre, favorendo la divulgazione aperta e pubblica, l'Osservatorio ha consentito, da un lato, l'interoperabilità con il comitato scientifico³⁴, costituito appositamente; dall'altro, uno scambio di prassi tra gli *stakeholders*, in particolare tra il mondo delle organizzazioni sindacali territoriali e gli operatori del settore, che si sono interfacciati con l'Osservatorio e hanno favorito l'individuazione dei documenti ai fini dell'inserimento interno nel portale.

3. Potere regolativo ed evoluzione delle fonti dei diritti sociali del lavoro: baricentri, attori e ambiti regolativi territoriali

Una volta espresse le ragioni e le modalità con cui si è operato per lo sviluppo di un portale di monitoraggio, si prendono in considerazione distintamente tre profili monitorati, consistenti in tre sistemi di produzione di regole giuridiche e conseguente problema di interazioni tra di essi in materia di lavoro e di welfare.

fiancata anche la pagina Twitter (twitter.com/socialilavorotn), che è servita come mezzo di divulgazione dei principali momenti di diffusione (a giugno 2014, si contano 114 *followers*), assieme all'invio di una newsletter periodica.

³⁴ Il comitato scientifico dell'Osservatorio è composto dai docenti dell'Università degli Studi di Trento S. Scarponi (coordinatrice), G. Bolego e R. Salomone, oltre che da S. Vergari, dirigente del Servizio Lavoro della Provincia autonoma di Trento. Componenti del comitato scientifico consultivo sono i magistrati della Corte di Appello di Trento e dei Tribunali di Trento e Rovereto: P. Collino, R. Beghini, M. Cuccaro e G. Flaim, insieme alla consigliera di parità della Provincia autonoma di Trento, E. Stenico, al presidente dell'Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento, M. Colasanto, e alla dirigente generale, A. Chiusole.

Caratteristiche comuni dei tre ambiti regolativi sono la produzione di regole a partire, come anticipato, da un'evoluzione dinamica delle fonti, sia in chiave sovranazionale, nazionale e subnazionale; sia nei formanti legislativo, giurisprudenziale e della contrattazione collettiva, senza trascurare i commenti forniti dalla dottrina.

In ogni caso, come ribadito, l'ottica di partenza del monitoraggio è di carattere *bottom-up*, ossia perimetrazione giuridico-normativa dal basso verso l'alto, volta a ricondurre metodologicamente la ricerca al tema di partenza, ossia della "comunitarizzazione" dei diritti nazionali³⁵, con particolare riguardo alla dimensione subnazionale della Provincia autonoma di Trento.

Infatti, al centro delle dinamiche regolative delle fonti in materia di diritti sociali del lavoro, si possono leggere alcune "spinte" che provengono dalle istituzioni dell'Unione europea e che portano alla riconfigurazione di nuovi baricentri.

In una prima accezione entra il "nodo gordiano" della pluralità attuale delle fonti normative e giurisprudenziali a livello nazionale ed europeo, e la diversità degli ordinamenti. Poiché oggi quasi tutti i settori dell'ordinamento vengono toccati dal diritto dell'Unione europea, compreso il diritto del lavoro condizionato in maniera "profonda ma non univoca" dal diritto dell'Ue³⁶, il nodo si può sciogliere investendo il giudice nazionale, nuovo baricentro delle scelte, tramite il meccanismo del rinvio pregiudiziale, che può permettere di trovare una soluzione, favorendo il dialogo tra giudici, appunto nella giurisdizione³⁷.

S'inserisce in questo nodo l'integrazione del mercato, in particolare delle libertà economiche, rispetto alle quali le novità introdotte con il Trattato di Lisbona non modificano il rapporto tra mercato e diritti so-

³⁵ M. ROCCELLA, D. IZZI, *op. cit.*, p. 85 ss.

³⁶ Per utilizzare i due aggettivi di M. D'ANTONA, *Sistema giuridico comunitario*, in A. BAYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, p. 19 (ora in M. D'ANTONA, *Opere*, Vol. I, cit., p. 398).

³⁷ E. LUPO, *Pluralità delle fonti ed unitarietà dell'ordinamento*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari, 2012, p. 3 ss.

ciali, nonostante l'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali di Nizza³⁸.

Pur tuttavia, tale Carta, secondo una visione ottimistica, ha un riconoscimento potenzialmente significativo, incorporando diritti economici e diritti sociali nello stesso catalogo, dando spazio alla possibilità di argomentare che il rapporto sia di parità, compatibile con l'idea di un diritto del lavoro dell'Unione europea fondato sullo sviluppo dell'essere umano³⁹.

In questi termini, il rapporto tra diritto e mercato è considerato asimmetrico, se si guarda al diritto sovranazionale sul mercato interno, da un lato, e al potere normativo nazionale in materia di diritto del lavoro, dall'altro.

Tale asimmetria è all'origine dei limiti posti agli Stati membri nel contrastare le dinamiche deregolative indotte dal processo d'integrazione del mercato; e come sottolineato

il diritto dell'Unione sottrae agli Stati membri decisive leve di controllo politico-democratico dei propri sistemi di welfare senza essere in grado di compensare tale perdita di capacità distributiva al livello sovranazionale. L'asimmetria tra integrazione negativa e positiva, classicamente analizzata da Fritz Scharpf, non è mai stata così evidente nella storia del processo integrativo. E nell'approfondirsi di tale asimmetria, il deficit sociale dell'integrazione europea rischia di convertirsi in un decisivo fattore di crisi di legittimità democratica dell'Unione⁴⁰.

³⁸ In proposito, da ultimo G. ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Milano, 2013, p. 43 ss.

³⁹ S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per "l'economia sociale di mercato" europea*, in RGL, 4, 2013, p. 683 ss. (trad. orig. ID., *The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: in search of New Foundations for Europe's "Social Market Economy"*, in N. BRUUN, K. LORCHER, I. SCHOMANN (ed. by), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oregon, 2012).

⁴⁰ S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, WP CSD-LE "Massimo D'Antona".IT - 100/2013, p. 20, che riporta le considerazioni di F.W. SCHARPF, *The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU cannot Be a Social Market Economy*, in *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper*, 2009, p. 12.

Ne è un evidente esempio, in questa direzione, la tendenza giurisprudenziale di *cross-limitation*⁴¹, opposta alla *cross-fertilization*, adottata a partire dalle discusse pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, in coincidenza con lo scoppio della crisi economica⁴², del "quartetto" della Corte nel 2007-2008, relativo ai giudizi *Laval*, *Viking*, *Rüffert* e *Commissione c. Lussemburgo*, i quali, ridefinendo l'equilibrio tra libertà economiche e diritti sociali collettivi, nell'interpretare la direttiva sul distacco transnazionale della manodopera di lavoro n. 96/71/CE hanno limitato la possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea di individuare ulteriori norme a tutela del lavoro nazionale, così favorendo la libera prestazione dei servizi nel mercato comune dell'Unione europea, sulla base dell'efficacia orizzontale delle norme che tutelano le libertà economiche, e costituendo così il passaggio chiave delle pronunce europee⁴³ che riconoscono una "equivalenza gerarchica tra diritti fondamentali e libertà fondamentali"⁴⁴.

Queste sentenze rappresentano e segnano un passaggio evolutivo di portata storica: da un'ideologia ordoliberalista classica, fondata sulla distinzione tra competenze dell'Unione europea e competenze dei singoli Stati nazionali in materia sociale, ad una logica neoclassica, nel momento in cui applicano alle politiche sociali le regole sulla libertà di circolazione, costituendo "una marginalizzazione del diritto del lavoro all'interno dell'ordinamento europeo"⁴⁵.

⁴¹ P. MENGOZZI, *I conflitti di legge, le norme di applicazione necessaria in materia di rapporti di lavoro e la libertà di circolazione dei servizi nella Comunità europea*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato. Liber Fausto Pocar*, Vol. 2, Milano, 2009, p. 715.

⁴² C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *RCDL*, 3, 2013, p. 350-351.

⁴³ Come mette in evidenza G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁴ Conclusioni dell'avvocato generale V. TRSTENJAK del 14 aprile 2010 in C-271/08, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, su cui criticamente U. CARABELLI, *Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Vol. III, Napoli, 2011, p. 1411 ss.

⁴⁵ S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 683.

Infatti, se l'impiego dei sistemi nazionali di diritto del lavoro era tradizionalmente inteso come contrapposto all'integrazione economica transnazionale, propria del pensiero ordoliberal, in quanto il mercato è determinato da processi giuridici e politici, il quartetto è stato l'emblema di una rivoluzione della concezione del rapporto fra regolazione nazionale ed economia sovranazionale, che vede i mercati e gli attori economici in gioco come dotati di una capacità di autonoma composizione degli equilibri, negando che le norme giuridiche, in particolare quelle del lavoro e della contrattazione, siano indispensabili alla creazione di una concorrenza efficace.

In questo quadro, la tendenza a porre nella scala valoriale del sistema giuridico dell'Unione europea le libertà economiche in maniera gerarchicamente sovraordinata⁴⁶ mette a fuoco, in termini più generali, che l'orizzonte di riferimento è quello del rapporto tra diritto ed economia, all'interno del quale il meccanismo del mutuo riconoscimento⁴⁷ è correlato alla libertà di circolazione e concorrenza, che, come rilevano gli studiosi dei fenomeni della globalizzazione, approfondisce e allarga la forbice tra un'economia globalizzata e un diritto nazionale e territoriale⁴⁸.

Per queste ragioni, il diritto del lavoro e le relative strategie nel loro insieme patiscono fortemente la globalizzazione, perché questa mette in discussione "la centralità dello Stato nella regolazione dei processi economici, con il diritto imposto e garantito dallo stesso Stato, nel cui ambito si è iscritta la disciplina del lavoro"⁴⁹.

⁴⁶ M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2012, p. 176.

⁴⁷ Nella nota pronuncia C-120/78, 20 febbraio 1979, *Cassis de Dijon*, in *Gazz. Uff. Com. Euro.*, C 256, 3 ottobre 1980, p. 2. In proposito, per una ricostruzione delle tappe della giurisprudenza comunitaria, cfr. U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009.

⁴⁸ F. VIOLA, *Il diritto come scelta*, in A. PLAIA (a cura di), *La competizione fra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007, p. 172. Tra i numerosi contributi in tema v. A. JEAMMAUD, *La "mondializzazione": banco di prova per il diritto del lavoro*, in S. SCARPONI (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, 2001, p. 55 ss.

⁴⁹ E. GRAGNOLI, *La parabola del contratto collettivo nella società economica italiana*, in *LG*, 7, 2013, p. 659, il quale riprende le considerazioni svolte dalla dottrina in

Su un binario parallelo, per trovare soluzioni di tipo negoziale a livello decentrato, sulla spinta di quello che la stessa Unione europea promuove, con la creazione, come recita il TFUE, di “un’economia sociale di mercato fortemente competitiva” (art. 3), e con l’*Euro Plus Pact*⁵⁰, è espressa la volontà, seppur non in maniera propriamente diretta, di ridefinire, dietro una nuova logica, le istituzioni collettive della solidarietà verso nuovi criteri di azione, passando da una solidarietà redistributiva ad una competitiva⁵¹.

In tal modo, si sposta anche il baricentro, ulteriore rispetto a quello della giurisdizione, del contratto collettivo nazionale di categoria a livello di negoziazione decentrata, di territorio e di azienda, “arricchendo” la struttura della contrattazione, che, tuttavia, rischia di essere disarticolata, se non viene corretta da strumenti di coordinamento che mettano un argine al rischio di derive deregolative verso l’abbassamento delle tutele.

proposito a partire da M. D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, I, 1998, p. 311 ss. (ora in M. D’ANTONA, *Opere*, Vol. I, cit., p. 221 ss.); T. TREU, *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 3, 2000, p. 467 ss.; R. DEL PUNTA, *L’economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 89, 2001, p. 37 ss.; A. LASSANDARI, *La tutela collettiva nell’età della competizione economica globale*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Vol. II, Padova, 2005, p. 973 ss.

⁵⁰ Si tratta del Patto, sottoscritto nel marzo 2011, approvato dai capi di Stato e di governo della zona euro e a cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, volto a consolidare “ulteriormente il pilastro economico dell’Unione economica e monetaria” e che “porterà ad un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, con l’obiettivo di migliorare la competitività e in tal modo aumentare il livello di convergenza rafforzando la nostra economia sociale di mercato”. Per una lettura volta a sottolineare che i vincoli della governance economica riducono al minimo il ruolo delle parti sociali, in particolare nella materia salariale, v. S. BORELLI, *Le politiche del lavoro nazionali nell’ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *LD*, 3-4, 2012, p. 472 ss. Inoltre, nel quadro delle misure predisposte dall’Unione europea, significativamente frammentate per obiettivi, natura e ambito applicativo dei provvedimenti, v. l’analisi compiuta da M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 342 ss.

⁵¹ A. LO FARO, S. GIUBBONI, *Crisi finanziaria, governance economica europea e riforme nazionali del lavoro*, in AA.VV., *Nuove regole dopo la legge 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell’Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani (AGI), Ancona 26-27 ottobre 2012, Torino, 2012, p. 45.

Ne è un esempio significativo, nel caso nazionale, come anticipato, l'introduzione legislativa della c.d. contrattazione di prossimità tramite l'art. 8 del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 148 del 14 settembre del medesimo anno, su cui gran parte della dottrina giuslavoristica si è addentrata, chi in maniera favorevole, chi in maniera più critica nell'analisi dei numerosi profili di "destrutturazione" del sistema giuridico lavoristico⁵².

La destrutturazione del sistema giuridico lavoristico, come classicamente inteso, è accompagnata dalla ridefinizione del ruolo della stessa contrattazione aziendale di secondo livello, non più attuativa e/o integrativa di quella posta in sede nazionale, ma sovente "strumento di gestione di crisi aziendali, con riorganizzazione del sistema produttivo, a cui spesso fanno seguito scelte aziendali di riduzione dei livelli retributivi e peggioramento delle condizioni di lavoro"⁵³.

In maniera particolare, il grado di applicazione di tale tipo di contrattazione, monitorato all'interno dell'Osservatorio, è stato portato in luce nei suoi vari formanti: in quello legislativo, per com'è strutturata la norma dal contenuto "bipolare"⁵⁴ (vincoli di scopo; vincoli strutturali di tipo ordinamentale rispetto all'ordinamento interno e rispetto a quello dell'Unione europea; e vincoli procedurali); e quello giurisprudenziale, per come è stata interpretata la norma dalla giurisprudenza di merito e

⁵² Si può rinvenire l'elenco degli autori (e i relativi contributi) che si sono cimentati nel dibattito attorno alla norma nella "bibliografia digitale sull'art. 8" consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2238.

⁵³ A. PERULLI, *Profili di tutela del reddito dei lavoratori nei gruppi di imprese*, in G. FERRARO (a cura di), *Redditi e occupazione nella crisi di impresa*, Torino, 2014, p. 166.

⁵⁴ Espressione usata da U. CARABELLI, *I profili di incostituzionalità dell'art. 8 con riferimento all'efficacia erga omnes dei contratti collettivi da esso previsti*, in *RGL*, 3, 2012, p. 547 rispetto al contributo di F. SCARPELLI, *Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva di prossimità nell'art. 8 del d.l. n. 138/2011*, in *RGL*, 3, 2012, p. 493 ss.; e più diffusamente ID., *Il contratto collettivo nell'art. 8 d.l. n. 138 del 2011: problemi e prospettive*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 720, dove parla di "discutibile sussidiarietà mirante ad aprire ulteriori spazi di flessibilità regolativa in funzione di sostegno della competitività a livello "micro" (aziendale o territoriale)".

costituzionale⁵⁵; infine, nel formante contrattuale-applicativo, con gli interventi a “macchia di leopardo” su tutto il territorio nazionale⁵⁶.

In sintesi, è possibile, in quest’ottica, interpretando per altri fini la contrattazione collettiva, leggere tendenze deregolative a livello di Unione europea volte a favorire i principi di libera circolazione, “connesse” a spinte destrutturanti sul piano nazionale, come nel caso italiano, volte a sostenere, ai sensi dell’art. 8 della l. 148/2011, la competitività d’impresa; a discapito dei fini tradizionali di autotutela della contrattazione collettiva⁵⁷, pur essendo imposto il rispetto delle norme europee in materia dei diritti dei lavoratori, che diventano anche un limite esterno ai contenuti dei contratti collettivi stessi⁵⁸.

In entrambe le circostanze, sono le “barriere” nazionali – e nel peculiare contesto trentino le barriere territoriali costituite, come si vedrà, dalla concertazione – che si assottigliano sia verso l’alto, come in materia di libera circolazione, sia verso il basso, come per la contrattazione di prossimità, mutando i sistemi regolativi che “diventano a loro volta

⁵⁵ Per i rilievi, A. LASSANDARI, *Il limite del “rispetto della Costituzione”*, in *RGL*, 3, 2012, p. 503 ss. Per le pronunce della giurisprudenza di merito e costituzionale sull’art. 8 si rinvia alla seguente pagina dell’Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2238.

⁵⁶ Sia consentito rinviare in proposito ad A. MATTEI, *Il grado di evoluzione della c.d. contrattazione di prossimità a partire dall’Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro*, Paper presentato al Convegno *Consenso, dissenso, rappresentanza nel sistema di governo delle relazioni industriali*, Università Ca’ Foscari Venezia, 25-26 ottobre 2013, il cui testo è consultabile alla seguente pagina: convegnovenezia.wordpress.com.

⁵⁷ A. LO FARO, S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁸ Con riferimenti anche di carattere comparato, L. RATTI, *Limiti sovranazionali all’efficacia derogatoria della contrattazione collettiva di prossimità*, in *LD*, 1, 2014, p. 123 ss., il quale intravede sia il ruolo più complesso a cui è tenuto il giudice di fronte alle possibilità di deroga della contrattazione di prossimità, sia il ruolo delle associazioni sindacali che possono presentare, in sede transazionale, reclami volti a condannare le misure nazionali dirette a “stravolgere il sistema di contrattazione collettiva incentrato sul contratto collettivo nazionale per stabilire gli standard minimi di trattamento” (p. 139).

fattori in grado di incidere sulla competitività dei sistemi economici stessi”⁵⁹.

Per le tempistiche e, soprattutto, per le scoordinate modalità di apertura dal livello nazionale a quello subnazionale⁶⁰, la legislazione nazionale, con l’introduzione nel 2011 del sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità, si è caratterizzata in maniera molto più significativa, in una logica di *deregulation*, come abolizione o deroga in *peius* delle discipline esistenti.

Per tali ragioni, è ancor più decisivo, a fronte di un’erosione del piano regolativo nazionale verso una “localizzazione”⁶¹ potenzialmente disarticolante – come emerge nel caso della contrattazione aziendale evocata dall’art. 8 della l. 148/2011 –, leggere i fenomeni sul piano decentrato-territoriale: il contesto peculiare del Trentino offre una serie di spunti che consentono un’analisi su più ambiti regolativi.

4. I case studies del contesto giuridico-territoriale trentino

La tendenza deregolativa nel quadro sovranazionale e nazionale, appena descritta, si traduce, come si vedrà a partire dai singoli *case studies* riferiti al contesto trentino, in esigenza di coordinamento degli assetti giuridico-istituzionali subnazionali e, in questo caso, territoriali.

⁵⁹ L. CORAZZA, R. ROMEI, *Introduzione. Il puzzle delle trasformazioni*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 13.

⁶⁰ Un progressivo slittamento verso un decentramento contrattuale caratterizzato dal primato delle ragioni di impresa si può vedere nell’indagine sulle relazioni industriali comparate, come “convergenza neo-liberale”, in L. BACCARO, C. HOWELL, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *QRS*, 1, 2012, p. 13 ss. Versione rivista del saggio ID., *A common Neoliberal Trajectory: the Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, 4, 2011, p. 521 ss., ora anche ID., *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, p. 189 ss.

⁶¹ Sottolinea l’ordine giuridico come atto appunto di localizzazione in quanto iscrizione territoriale A. PERULLI, *La contrattazione collettiva “di prossimità”: teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 4, 2013, p. 929 ss.

Infatti, in senso contrario alle spinte deregolamentative, emerge a livello di sistemi regolativi subnazionali, come nel caso della Provincia autonoma di Trento, la volontà, già da tempo perseguita, di ricentrare le politiche pubbliche e del lavoro in mano agli attori socio-istituzionali presenti nel contesto territoriale.

Si tratta di una scelta già presente da tempo, come emerge dall'art. 1 della "Legge provinciale sul lavoro" n. 19 del 16 giugno 1983⁶², la quale, individuando le finalità e la programmazione degli interventi di politiche del lavoro territoriali, afferma che

al fine di contribuire a rendere effettivo il diritto al lavoro e l'elevazione professionale dei lavoratori ai sensi degli articoli 1, 4 e 35 della Costituzione [...] la Provincia promuove l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, controlla ed indirizza la mobilità del lavoro, osserva e orienta il mercato del lavoro, contribuendo a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accesso al lavoro di tutti i cittadini e particolarmente dei giovani, delle donne e dei disabili⁶³.

Per questa ragione, la politica del lavoro territoriale, legislativamente definita sul piano locale, è inserita nella politica di sviluppo economico-sociale anch'essa territoriale ed armonizzata con gli interventi di politica settoriale finalizzata al mantenimento e potenziamento dei livelli occupazionali⁶⁴.

⁶² Su cui si prenderà in considerazione il *case study* riguardante gli ammortizzatori sociali; v. *infra* nel testo § 4.2.

⁶³ S. VERGARI, *Fenomeni evolutivi ed impostazione delle politiche del lavoro*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 187, per il quale «l'azione di orientamento del mercato del lavoro si pone, così, quale necessario *posterius* dell'osservazione dei fenomeni in atto, componendo con quest'ultima un binomio inscindibile, codificato nella formula legislativa per la quale "la Provincia autonoma (...) osserva e orienta il mercato del lavoro"» ai sensi dell'art. 1, co. 2 della legge provinciale sul lavoro. Letto in questi termini l'assetto di sistema precede gli obiettivi, e in tal modo si può scorgere quel meccanismo della condivisione su cui si basa il concetto di capitale sociale. V. il contributo di M. COLASANTO in questo volume.

⁶⁴ In proposito, M. NAPOLI, *Il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento su l'organizzazione degli interventi di politica del lavoro*, in ID., *Politiche del lavoro occupazione e diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, 1988, p. 105 ss. (anche ID., *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro. Il ruolo delle Regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in RGL, 1983, p. 178 ss.); P.A. VARESI, *Agenzie del*

In sostanza, l'obiettivo è quello di ricercare – e qui si ritrova il tratto distintivo della peculiarità trentina – “la partecipazione delle forze sociali e particolarmente delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali” con la collaborazione dei comprensori, adottando un piano degli interventi di politica del lavoro pluriennale⁶⁵.

4.1. Primo ambito regolativo: modello trentino di concertazione socio-economico-istituzionale

Alla luce della cornice descritta, il primo sistema oggetto d'indagine e monitoraggio riguarda il potere e la capacità di regolazione all'interno di “contenitori” quali: il “Tavolo appalti” istituito presso la Provincia autonoma di Trento; gli accordi di procedura negoziale tripartiti volti a promuovere impegni occupazionali in cambio della concessione di aiuti finanziari pubblici alle imprese per investimenti e ricerca ai sensi della l.p. 6/1999; e, da ultimo la costituzione del “Fondo sanitario integrativo”⁶⁶.

Il sistema che riguarda il “Tavolo appalti” consiste in una sede all'interno della quale è stato definito, tramite una pratica concertativo-istituzionale territoriale, un “Protocollo di condivisione” in materia di aggiudicazione degli appalti di servizi, sottoscritto il 4 novembre 2010, che ha sostituito la precedente intesa che consisteva in un protocollo sottoscritto dieci anni prima tra istituzioni provinciali e organizzazioni

lavoro: le esperienze territoriali, in *QDLRI*, 2, 1987, p. 75 ss. Più di recente, S. VERGARI, *Fenomeni evolutivi ed impostazione delle politiche del lavoro*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 189 ss.; più recentemente, ID., *Il lavoro*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Vol. II, Milano, 2011, p. 399 ss.

⁶⁵ Nel concreto, operano la Commissione provinciale per l'impiego, l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nell'avviamento al lavoro e per il controllo sul collocamento (che è “l'organismo di programmazione, propulsione e controllo degli interventi di politica del lavoro nella provincia”: art. 5, l.p. 19 del 1983) e l'Agenzia del lavoro (che “fornisce alla commissione provinciale per l'impiego l'assistenza tecnica per lo svolgimento nonché per l'elaborazione del piano degli interventi di politica del lavoro”: art. 7, *ibidem*).

⁶⁶ Sull'Osservatorio è consultabile la seguente scheda sul fondo sanitario integrativo in Trentino: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2494.

sindacali, mediante il quale si dava avvio all'organismo in questione⁶⁷. Nel protocollo sottoscritto nel 2010 si afferma che:

In materia di appalti, in particolare di forniture e servizi, appare opportuno procedere alla definizione di criteri e procedure uniformi volti a contenere il ricorso all'aggiudicazione al massimo ribasso, a tutelare maggiormente i lavoratori ed a garantire condizioni di equa partecipazione delle imprese alle gare, adottando, in particolare, il "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" ogni qualvolta con tale criterio possa intendersi più adeguato per una maggiore qualità del servizio o della o fornitura e non essendo motivatamente, il ribasso sul prezzo, l'unico parametro di valutazione.

Rispetto ai profili di maggior attinenza alla tutela dell'occupazione locale, è inoltre prevista nel protocollo la seguente clausola:

sul territorio della Provincia, al fine di tutelare i livelli occupazionali, la sicurezza e la qualità del servizio agli utenti ed al fine di evitare una concorrenza sleale fra le imprese, i capitolati dovranno prevedere che l'appaltatore, il concessionario e il subappaltatore di servizi di pubblica utilità siano tenuti ad applicare al personale impiegato nell'appalto le condizioni economico-normative non inferiori a quelle previste dal contratto collettivo nazionale individuato tra i contratti collettivi nazionali e rispettivi accordi integrativi territoriali, ove esistenti, applicabili per il rispettivo settore di attività, che sia stato stipulato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale e che sia applicato in via prevalente sul territorio provinciale.

Tale previsione è stata ulteriormente integrata nel corso dei primi mesi del 2013, quando presso il medesimo tavolo istituzionale-concertativo un ulteriore Protocollo ha previsto la specificazione delle voci di riferimento: minimi retributivi, mensilità aggiuntive ed eventuali premi di risultato del contratto collettivo nazionale e provinciale; miglioramento per lavoro straordinario, festivo notturno e supplementare; trattamento economico per malattia, infortunio e maternità; R.O.L. ed ex

⁶⁷ Per i componenti del tavolo e altri riferimenti si rinvia alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2139.

festività; e un'indennità appalto per l'eventuale differenza tra contratto collettivo nazionale ed eventuale contratto collettivo provinciale⁶⁸.

La ragione di tale previsione, volta a riconoscere in maniera uniforme l'applicazione del contratto collettivo in maniera integrale a tutti coloro che operano nel medesimo luogo di attività ed il medesimo trattamento, è quella di cercare in tal modo di evitare un possibile effetto di *dumping* sociale.

In questa direzione, nel noto caso *Rush Portuguesa*⁶⁹, la Corte di giustizia ha affermato che

il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro stipulati tra le parti sociali a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio, indipendentemente dal paese in cui è stabilito il datore di lavoro; il diritto comunitario non vieta agli Stati membri neanche d'imporre l'osservanza di queste norme con i mezzi adeguati⁷⁰.

Affermazione sulla quale, però, la giurisprudenza comunitaria successiva ha avuto modo di riportare il bilanciamento a favore delle libertà di circolazione⁷¹.

Infatti, le sentenze del "quartetto", com'è stato precedentemente visto, in maniera coerente con un'interpretazione neoclassica della costi-

⁶⁸ Tale previsione si inserisce nell'auspicio di chi, vedendo con favore l'esperienza degli accordi trilaterali sugli appalti in un'ottica di responsabilità sociale comune alle imprese e agli stessi soggetti pubblici, si spinge verso la possibilità di "coniugare l'obiettivo di soddisfazione di esigenze generali della collettività (o comunque funzionale allo svolgimento delle attività istituzionali delle amministrazioni interessate) con la promozione di rilevanti obiettivi di integrazione sociale". Così F. SCARPELLI, *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in *RGL*, 4, 2006, p. 775.

⁶⁹ CGCE, C-113/89, 27 marzo 1990, *Rush Portuguesa Lda e Office national d'immigration*, in *DPL*, 30, 1990, p. 1965 ss., con nota di M. BIAGI, *Il lavoro in appalto nella CEE*.

⁷⁰ CGCE, C-138/89, cit., p. 15 e 18. Al riguardo, D. GOTTARDI, *Diritti sindacali e libertà economiche al Parlamento europeo. I nodi del coordinamento sistematico*, in *LD*, 3, 2008, p. 569.

⁷¹ Per un'analisi storico-giuridica dell'evoluzione giurisprudenziale comunitaria si rinvia a U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, cit.

tuzione economica europea di deviazione rispetto ad una tradizionale concezione ordoliberal, rappresentano il rifiuto del “compromesso”⁷², ottenuto all’epoca del Trattato di Roma, tra integrazione economica a livello transnazionale e istituzioni nazionali: e il caso *Rush Portuguesa* ne ha rappresentato l’emblema evidente, nel momento in cui ha sostenuto il principio dell’efficacia territoriale del diritto del lavoro, di fronte alle norme del Trattato che tutelavano, e ancora tutelano, i diritti alla libera circolazione nella prestazione di servizi. Così, nella stessa linea si è inserita anche la pronuncia *Albany*⁷³, dove il diritto del lavoro e la contrattazione collettiva venivano tutelati dall’applicazione integrale delle regole sulla libera concorrenza.

In questa cornice di evoluzione delle regole del mercato europeo, a livello legislativo europeo e nazionale, in materia di appalti pubblici, occorre tener presente i vari fattori che contribuiscono a creare il quadro normativo complessivo articolato tra il piano nazionale e quello sovranazionale.

L’ordinamento nazionale ha infatti recepito la direttiva in materia di appalti pubblici n. 2004/18, recentemente modificata all’inizio del 2014⁷⁴, come si dirà più avanti, con il d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), al cui art. 81 viene confermata la possibilità di selezionare l’aggiudicatario in base al criterio dell’offerta “economicamente più vantaggiosa”, o a quello del “prezzo più vantaggioso”, o a quello del “prezzo più basso”⁷⁵.

⁷² S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 689.

⁷³ CGCE, C-67/96, 21 settembre 1999, *Albany*, in *MCR*, 3, 2000, p. 635 ss., con nota di P. ICHINO, *Contrattazione collettiva e antitrust: un problema aperto*; in *RGL*, 4, 2000, p. 281 ss., con nota di A. ANDREONI, *Contratto collettivo, fondo complementare e diritto della concorrenza: le virtù maieutiche della Corte di giustizia (riflessioni sul caso Albany)*; in *RIDL*, 2, 2000, p. 225, con nota di M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell’ordinamento comunitario e nazionale*; in *LG*, 8, 2000, p. 22 ss., con nota di A. ALLAMPRESE, *Diritto comunitario della concorrenza e contratti collettivi*.

⁷⁴ Cfr. in materia anche l’Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici, consultabile alla seguente pagina: www.osservatorioappalti.unitn.it.

⁷⁵ Per un primo commento al nuovo testo v. A. ALLAMPRESE, G. ORLANDINI, *Le norme di rilievo lavoristico nella nuova direttiva sugli appalti pubblici*, in *RGL*, 1, 2014, p. 169.

Nel primo caso, il criterio di aggiudicazione si giustifica con l'obiettivo di identificare la migliore offerta sotto il profilo economico-qualitativo affermando che “quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo, [...] e) le caratteristiche ambientali” (art. 83), e non vengono menzionati gli aspetti sociali e occupazionali.

Tuttavia, la significativa modifica intervenuta a livello europeo ha apportato una rilevante inversione di rotta rispetto all'assetto precedente: il nuovo art. 70 della direttiva 2014/24, sopra anticipata, consente di condizionare l'esecuzione dell'appalto a “considerazioni di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione”, riferimento aggiunto rispetto al testo previgente del 2004, che si combina con la previsione in materia di aggiudicazione.

Quest'ultima nel testo attuale prevede all'art. 67 che l'“offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'Amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo [...] e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali”.

Questa novità legislativa s'inserisce in modo dialettico e correttivo all'interno di un'opzione giurisprudenziale che vede con la pronuncia *Rüffert*⁷⁶ sancire l'illegittimità di una clausola sociale prevista nella legislazione tedesca rispetto alla direttiva 96/71/CE del 16 dicembre 1996, in relazione al distacco dei lavoratori nell'ambito di un appalto transnazionale dei servizi, interpretata alla luce del principio della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 56 TFUE⁷⁷.

In tale circostanza, una disposizione normativa del Land tedesco della Bassa Sassonia prevedeva che gli appalti pubblici potessero essere assegnati solo alle imprese che si fossero impegnate a corrispondere ai

⁷⁶ CGCE, 346/06, 3 aprile 2008, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, in *RCDL*, 3, 2008, p. 878 ss., con nota di S. BORELLI, *La Corte di giustizia, l'edile polacco e l'art. 36 dello Statuto dei lavoratori*; in *RIDL*, 3, 2008, p. 479 ss., con nota di V. BRINO, *Gli equilibrismi della Corte di giustizia: il caso Rüffert*; in *ADL*, 6, 2008, p. 1407 ss., con nota di A. DE SALVIA, *Non c'è due senza tre: la Corte di giustizia nel caso Rüffert*.

⁷⁷ Su cui, criticamente, da ultimo G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 128 ss.

propri dipendenti una retribuzione non inferiore a quella minima prevista nei contratti collettivi del luogo di esecuzione dell'appalto e comunque pari al salario minimo obbligatorio previsto dal contratto collettivo di categoria dotato di efficacia generale sia nei confronti dell'aggiudicatario sia nei confronti dei subappaltatori.

A fronte della revoca subita da un subappaltatore polacco che retribuiva dipendenti distaccati dalla Polonia secondo parametri inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo del luogo di esecuzione nel Land tedesco, la Corte ha affermato che nel caso di lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale "le tariffe salariali previste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ovvero da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale a norma dell'art. 3.8 [della direttiva 96/71/CE]" non sono da ricondurre al contratto collettivo oggetto della controversia rispetto alle previsioni di cui agli artt. 3.1 e 3.8, dir. 96/71/CE. Secondo la CGUE il contratto collettivo non ha, per sua natura, efficacia *erga omnes* ed il suo effetto vincolante "si estende solamente ad una parte del settore edilizio", in particolare a quello degli appalti pubblici e non anche a quello degli appalti privati, nonostante il diverso avviso dell'avvocato generale nelle conclusioni della medesima causa⁷⁸.

In questo modo, è stata interpretata restrittivamente la nozione di "disposizioni di ordine pubblico"⁷⁹ che in base alla direttiva era utile a

⁷⁸ Secondo l'avvocato generale Y. Bot, nelle conclusioni presentate il 20 settembre 2007, essendo "fuor di dubbio" che vi sia nel Land tedesco una restrizione alla libera prestazione di servizi, la clausola sociale è compatibile con la direttiva 96/71/CE proprio valorizzando la logica delle previsioni del testo sul distacco transnazionale al fine di evitare la disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese stabilite in altri Stati membri (p. 102-104).

⁷⁹ Da ultimo, per il problema persistente della legittimazione delle clausole sociali negli appalti pubblici attraverso un'interpretazione delle nozioni di "livello di tutela minimo a favore dei lavoratori distaccati" e "ordine pubblico", previste nella direttiva distacco, v. S. COSTANTINI, *Il subappalto nelle recenti direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni*, Paper presentato al Convegno Internazionale di Studio *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Milano 26-27 giugno 2014, testo disponibile alla seguente pagina: www.diprist.unimi.it/reti_impresa/papers/13.pdf. Precedentemente, ID., *La finalizzazione sociale degli appalti*

giustificare l'imposizione alle imprese straniere di numerose norme del diritto nazionale e di quanto previsto dai contratti collettivi anche territoriali, consentendo soltanto l'imposizione di *standards* minimi di tutela. L'orientamento giurisprudenziale è stato tuttavia oggetto di numerose critiche, tra cui quella di svelare la natura della Direttiva come strumento di regolazione del mercato interno dell'Ue piuttosto che di politica sociale⁸⁰.

I principi enunciati allora dalla Corte, di cui si riscontra un attivismo giudiziario in virtù di "un'autonomia apparentemente incontrastata nell'elaborazione delle proprie strategie giudiziarie" a fronte della carenza di adozione di misure di armonizzazione positiva da parte delle istituzioni politiche dell'Unione europea⁸¹, sono di evidente rilevanza anche per l'ordinamento italiano. Essi sarebbero tali da mettere in discussione la legittimità delle norme di diritto interno (art. 36 dello Statuto dei lavoratori e art. 118, co. 6 del Codice degli appalti) che prescrivono di rispettare integralmente i contratti collettivi firmati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative come condizione di esecuzione dell'appalto.

Il percorso da ultimo intrapreso a livello di legislazione europea in materia di appalti pubblici, tuttavia, pare superare⁸², a favore di una dimensione sociale più rispettosa dei singoli ordinamenti, quanto affermato a livello giurisprudenziale con la pronuncia *Rüffert*, portando a ritenere legittimo il potere degli Stati membri di regolare gli appalti pubblici in modo da evitare il prodursi di dinamiche di *dumping*, reso possibile dal mancato rispetto dei contratti collettivi, nonostante l'assenza di efficacia *erga omnes*.

pubblici. Le "clausole sociali" fra tutela del lavoro e tutela della concorrenza, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 196/2014.

⁸⁰ W. CHIAROMONTE, G. ORLANDINI, *La mobilità dei lavoratori nell'Unione europea*, in S. SCIARRA (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, p. 237.

⁸¹ In questi termini, M. DANI, *op. cit.*, p. 131.

⁸² Più cauto il parere di chi ritiene comunque che con la nuova direttiva rimangano le "tensioni e contraddizioni irrisolte interne al processo di integrazione europea, frutto di visioni contrapposte delle quali si fanno portatori gli attori istituzionali, politici e sociali che di tale processo sono il motore". Così A. ALLAMPRESE, G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 174.

I riflessi della sentenza *Rüffert* sull'ordinamento italiano possono essere estremamente rilevanti, se letti alla luce di un unico caso, a quanto consta, che ha coinvolto una vicenda riguardante il distacco transnazionale con l'Alto Adige. Infatti, il TAR di Bolzano ha esaminato la compatibilità della normativa italiana di trasposizione della disciplina sul distacco transnazionale (d.lgs. n. 72 del 2000) con riferimento all'obbligo di iscrizione alle casse edili della Provincia autonoma di Bolzano, con riguardo ai trattamenti determinati in base all'attività dell'appaltatore, non derivante dal contratto collettivo nazionale.

In questa circostanza, il giudice amministrativo si è trovato a valutare la legittimità di tale clausola sociale, che comportava l'obbligo di iscrizione alla locale Cassa edile, considerando le prestazioni erogate dalla Cassa stessa e valutando se l'onere contributivo gravante sull'impresa straniera aggiudicataria dell'appalto fosse o meno giustificato dall'assenza di analoghe prestazioni previste dall'ordinamento dello Stato d'origine⁸³.

Nella pronuncia, il giudice ha optato per l'illegittimità di tale clausola sulla base di un'interpretazione della norma del Trattato dell'Unione (allora Trattato della Comunità europea) in materia di libera prestazione dei servizi e della direttiva sul distacco transnazionale della manodopera, che, da un lato, “non ne esclude ‘a priori’ la legittimità, ma [che] impone ne sia vagliato il contenuto alla luce del principio di necessità e proporzionalità”, in linea con quanto affermato all'avvocato generale nelle conclusioni della sentenza *Rüffert*⁸⁴ sopra richiamata. La sentenza non ha pertanto seguito l'assunto dalla Corte di giustizia nella medesi-

⁸³ TAR-Sezione autonoma Provincia di Bolzano 19 aprile 2005, n. 140, in *DRI*, 2, 2006, p. 450 ss., con nota di J. TSCHOLL, *L'obbligo di iscrizione alla cassa edile da parte delle imprese comunitarie*. Tale pronuncia è stata confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, 1 marzo 2006, n. 928, III, in *FI*, 2007, p. 266 ss. Il testo della pronuncia del TAR è possibile consultarla alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.diritti.socialitrentino.it/?p=6059.

⁸⁴ Il quale afferma: “d'altra parte, occorre rilevare che le disposizioni controverse della legge del Land si applicano indistintamente ai prestatori di servizi nazionali ed a quelli stabiliti in altri Stati membri. In altri termini, l'obbligo di rispettare la retribuzione minima prevista dal contratto collettivo applicabile nel luogo di esecuzione delle prestazioni grava tanto sui prestatori di servizi stabiliti in Germania quanto sui prestatori stabiliti in altro Stato membro” (p. 104).

ma pronuncia che ne ha escluso l'efficacia in assenza dell'*erga omnes* del contratto collettivo di lavoro nel sistema nazionale⁸⁵.

Stante l'assenza di efficacia *erga omnes*, in dottrina ci si è condivisibilmente chiesto se, pur concordando con l'impostazione del giudice bolzanino per cui l'applicazione integrale della normativa nazionale al prestatore transnazionale in distacco è illegittima rispetto alla direttiva comunitaria, tuttavia, in ragione dell'impronta che dà il principio di *favor* alla disciplina giuslavoristica, si possa configurare comunque un'interpretazione conforme al diritto comunitario, ora dell'Unione europea, nel senso di interpretare la normativa nazionale che prescrive l'applicazione integrale del diritto del lavoro ai lavoratori in distacco diretta "all'applicazione delle condizioni di lavoro più favorevoli *solo* nell'ambito delle materie indicate e in quelle di ordine pubblico ai sensi della Direttiva"⁸⁶.

Compiute queste considerazioni, rispetto al caso territoriale trentino, l'assenza di efficacia *erga omnes* si "bilancia" con una scelta regolativa territoriale e condivisa che consente di giungere, tramite lo strumento del Tavolo appalti, all'individuazione e, per certi versi, alla localizzazione del diritto, in questo caso con riferimento al contratto collettivo. Si è prodotta in tal modo una soluzione di carattere territoriale con l'obiettivo di tutelare l'occupazione ed evitare la concorrenza sleale fra imprese, che può entrare in collisione con la citata giurisprudenza della

⁸⁵ G. ORLANDINI, Viking, Laval e Ruffert: *i riflessi sul diritto di sciopero e sull'autonomia collettiva nell'ordinamento italiano*, in A. VIMERCATI (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Bari, 2009, p. 70-71.

⁸⁶ Tra i numerosi contributi in tema si segnala S. NADALET, *L'attuazione della direttiva 96/71 in Italia*, in *LD*, 1, 2008, p. 45. Si può convenire con chi ha considerato come frutto del nesso di causa-effetto, a fronte dell'assenza di efficacia generale *erga omnes* del contratto collettivo in Germania, la proposta ivi avanzata all'inizio del 2014 di introdurre per legge standard minimi salariali. Così G. ORLANDINI, *Nuova direttiva sugli appalti pubblici: passi avanti, ma clausole sociali ancora a rischio*, in *Diritto&Lavoro. Idee e strumenti per il sindacato*, 2, 2014, p. 6. Tra l'altro, è interessante notare che nell'attuazione della proposta in Germania si è fatto strada il meccanismo della valutazione: cfr. A. SPERMANN, *Salario minimo in cerca di valutazione*, in *Lavoce.info*, 10 giugno 2014, consultabile alla seguente pagina: www.lavoce.info/salario-minimo-in-cerca-valutazione/.

Corte di giustizia. Tale obiettivo di tutela pare ora salvaguardato dalla recente direttiva appalti, volta a riconoscere un maggior peso e rilievo agli aspetti sociali e di coesione del tessuto socio-produttivo dei singoli contesti territoriali, come appunto quello trentino, e di cui già si riscontrano i richiami nelle prime intese sottoscritte⁸⁷.

4.1.1. (segue) Sviluppo della concertazione territoriale e “scambio politico-sociale”: finanziamenti-tutela dell’occupazione

Il decentramento sempre più marcato della contrattazione collettiva, come anticipato, va preso in esame secondo due modelli polarizzanti: da un lato, il riorientamento, tipico dei paesi dell’Europa ad eccezione della Gran Bretagna, del ruolo delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi verso una più marcata attività di coordinamento, secondo lo schema del c.d. decentramento “organizzato”, per cui all’interno di tale modello gli accordi collettivi di livello superiore definiscono una struttura all’interno della quale le organizzazioni di rappresentanza, a livello decentrato, possano trovare accordi specifici e flessibili, adattabili a seconda dei singoli contesti produttivi, a livello territoriale o aziendale; dall’altro, la tendenza del decentramento “disorganizzato”, tipica della maggior parte dei paesi anglosassoni, dove il decentramento della contrattazione ha provocato un declino significativo della contrat-

⁸⁷ Ci si riferisce al Protocollo d’intesa tra la Provincia autonoma di Trento e la Federazione trentina della Cooperazione per il rafforzamento dello sviluppo del territorio attraverso il sistema della Cooperazione trentina, sottoscritto nel giugno 2014 e consultabile all’interno dell’Osservatorio. All’interno del Protocollo viene dato conto dell’interesse delle nuove direttive appalti che “pongono forte attenzione alle questioni legate agli aspetti sociali e di interesse pubblico” e nello specifico “concentrano l’attenzione sulla crescita intelligente e sostenibile, sull’inclusione sociale e professionale di persone svantaggiate. Prevedono un forte innalzamento delle soglie di rilevanza comunitaria con riferimento ad appalti di servizi sociali o speciali di tipo sanitario, sociale, assistenziale, educativo e culturale”. Per queste ragioni, le parti si impegnano a “concretizzare in proposte specifiche, anche di riforma legislativa, regolamentare ovvero amministrativa (coinvolgendo anche il “Tavolo Appalti”) ove necessario, gli intendimenti contenuti nel presente documento”.

tazione collettiva, per cui le organizzazioni di rappresentanza hanno perso il controllo della regolazione del mercato del lavoro⁸⁸.

Alla luce di questa tendenza, in una logica di decentramento socio-istituzionale coordinato si muovono, con l'ausilio della finanza pubblica, a livello di legislazione territoriale e con la compartecipazione alle decisioni da parte delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro, gli "Interventi della Provincia per il sostegno dell'economia e imprenditorialità locale, femminile e giovanile. Aiuti per i servizi alle imprese, alle reti d'impresa, all'innovazione e all'internazionalizzazione" (l.p. 6 del 1999, più volte modificata nel corso degli anni), meglio conosciuta come "Legge provinciale sugli incentivi alle imprese".

Tale provvedimento si basa su cinque principi fondamentali: armonizzazione degli aiuti alle imprese nei vari settori economici (industria, artigianato, turismo, commercio, cooperazione); snellimento amministrativo; attenzione alle piccole imprese e all'economia periferica; sostegno alla qualità dell'impresa e del lavoro con investimenti, in materia di lavoro, volti a tutelare la sicurezza nei luoghi di lavoro, alla realizzazione di progetti di ricerca e innovazione tecnologica; infine, gli interventi di sistema, tramite la società, partecipata dalla Provincia, "Trentino Sviluppo s.p.a."⁸⁹.

Uno degli aspetti più significativi per il governo del contesto economico e del mercato del lavoro locale riguarda la disciplina contenuta nell'art. 14 *bis* della citata legge in materia di "Procedura negoziale"⁹⁰,

⁸⁸ Secondo la nota formula di F. TRAXLER, *Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralisation as a map for industrial relations*, in C. CROUCH, F. TRAXLER (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, 1995, p. 3 ss., ripreso da I. REGALIA, *Tendenze al decentramento contrattuale, tra esigenze di competitività delle imprese, tutela del lavoro, coordinamento degli esiti*, in *DRI*, 3, 2003, p. 428 ss. Più recentemente, T. TREU, *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 1, 2011, p. 51 ss.

⁸⁹ Sul punto, P. SPAGNI, *La politica economica del "Secondo Statuto"*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, p. 363 ss. L'Autore delinea le politiche di sviluppo locale articolato su tre periodi coincidenti indicativamente con i tre decenni che seguono il Secondo Statuto d'Autonomia, dal 1971 al 2001, p. 353 ss.

⁹⁰ In proposito anche il contributo di G. BOLEGO in questo volume. All'interno dell'Osservatorio c'è una pagina contenente le procedure negoziali finora sottoscritte e approvate: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2749.

consistente in un meccanismo di gestione compartecipata a livello triangolare (Provincia, aziende e organizzazioni sindacali) mediante il quale si dispone riguardo alla possibilità di sottoporre al Dipartimento Industria, Artigianato e Miniere dell'Assessorato provinciale all'Industria, Artigianato, Commercio e Cooperazione⁹¹, una domanda di finanziamento per investimenti e ricerca applicata.

Infatti, a seguito della presentazione della domanda di contributo, viene svolta un'istruttoria da parte del Comitato per gli incentivi alle imprese, e, in un secondo momento, avviene una peculiare negoziazione delle ricadute sia economiche sia sociali del contributo, esaminando congiuntamente gli effetti che possono discendere sul piano economico e su quello sociale. In seguito, viene sottoscritto un verbale che attesta l'accordo raggiunto tra l'istituzione Provincia, l'impresa e l'organizzazione sindacale dei lavoratori.

All'interno di questo accordo, che ricalca il modello d'intese trilaterali tra Provincia e parti sociali, assumendo così un ruolo specifico sul piano delle fonti di produzione⁹², è prevista la sottoscrizione trilaterale di impegni di natura occupazionale, amministrativi e finanziari da parte dell'azienda nei confronti delle organizzazioni sindacali e dell'ente provinciale, ai fini dell'ottenimento del contributo.

A titolo esemplificativo, per conseguire il contributo per la realizzazione di un progetto di ricerca, l'impresa, o congiuntamente più imprese proponenti un progetto comune, s'impegna a perseguire, primariamente, l'obiettivo di conservare un assetto produttivo volto a garantire, mantenere o raggiungere un livello occupazionale entro un certo arco di tempo, fatte salve possibili deroghe entro margini di oscillazione in riduzione non superiori ad una certa percentuale.

Oltre a sottoporre ad una verifica congiunta in maniera periodica la situazione occupazionale e gli impegni contenuti nell'accordo, contestualmente, sul piano amministrativo e finanziario, l'impresa proponente si impegna a versare le imposte, a mantenere la sede legale in Trenti-

⁹¹ Oggi Assessorato allo Sviluppo Economico e Lavoro.

⁹² Sul tema delle fonti delle politiche del lavoro provinciali, S. VERGARI, *Fenomeni evolutivi ed impostazione delle politiche del lavoro*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 186.

no, senza cedere a terzi i risultati della ricerca e delle invenzioni industriali per un tempo prestabilito nell'accordo negoziale⁹³.

In questo modo, del decentramento coordinato a livello territoriale si può ravvisare un altro esempio, che riguarda il versante del welfare e consiste nella costituzione del “Fondo Sanitario Integrativo della Provincia di Trento - Fondo Sanitario Integrativo del Servizio Sanitario Nazionale”, costituito da numerosi attori socio-istituzionali: si tratta del fondo sanitario integrativo della Provincia di Trento (Sanifonds) per i lavoratori dipendenti, sia per il pubblico impiego che per i settori del privato⁹⁴.

Occorre, tuttavia, precisare che anche una previsione di tale tipo può incontrare, ai sensi del diritto giurisprudenziale dell'Unione europea, un profilo di criticità: la Corte di giustizia, nel 2010, ha accolto il ricorso della Commissione europea nei confronti della Germania, affermando che la stipulazione da parte di alcuni comuni tedeschi di accordi quadro relativi alla previdenza integrativa aziendale dei propri dipendenti direttamente con organismi o imprese già individuate dalla contrattazione collettiva, senza l'indizione di un bando di gara, costituisce una violazione delle normative comunitarie proprio in materia di appalti, mediante le quali viene data attuazione alle libertà riconosciute dal Trattato, ossia la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento⁹⁵.

⁹³ In un secondo momento, il contenuto del verbale è recepito da una deliberazione della Giunta della Provincia che approva gli elementi riguardanti il contributo da concedere all'impresa, soggetto alla condizione di essere oggetto di revoca qualora non vengano osservati gli obblighi stabiliti e gravanti sull'impresa (art. 16). Nel testo della legge provinciale è rimarcato più volte il rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato. In dottrina, da ultimo, in tema, L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di Stato “compatibili”*, Padova, 2012, p. 21 ss.

⁹⁴ Se ne dà conto alla seguente scheda dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2494. Attenzione al testo è stata data da *Percorsi di Secondo Welfare* a questa pagina: www.secondowelfare.it/parti-sociali/enti-bilaterali/trento-protocollo-assistenza-sanitaria-integrativa.html.

⁹⁵ CGCE, C-271/08, 15 luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, in *DLM*, 2, 2011, p. 304 ss., con nota di R. SANTAGATA, *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche dopo Lisbona: un altro controverso intervento della Corte di giustizia*. Vi è chi, invece, intravede un margine di apertura verso altri percorsi “di realizzazione della finalità sociale” (sentenza, p. 66) nel momento in cui si riconosce la possibilità di conciliare la materia degli appalti pubblici con le finalità

In sintesi, nel complesso, dall'indagine emerge che la capacità di trovare una soluzione regolativa a livello territoriale decentrato risulta significativa nella misura in cui, con lo scopo di perseguire un obiettivo occupazionale, che legittima l'erogazione di fondi pubblici anche secondo le regole europee in materia, l'intesa istituzionale-concertativa affida alla decisione delle parti l'individuazione del contratto collettivo applicabile, così da evitare che si creino i presupposti per la diffusione di altri tipi di contratti collettivi a livello aziendale come quelli legittimati dal citato art. 8 in materia di contrattazione di prossimità, che, come si è sopra ricordato, ha potenzialmente un effetto disarticolante e di scoordinamento nel sistema.

4.2. Secondo ambito regolativo: delega di competenza in materia di ammortizzatori sociali e mercato del lavoro

Il secondo ambito regolativo preso in considerazione dal monitoraggio è l'attuazione della delega trentina in materia di ammortizzatori sociali⁹⁶ che entra in relazione con i principi di libera circolazione riconosciuti a livello europeo. È d'obbligo ricordare il nesso che tiene insieme l'idea di mercato, norme del lavoro e principi di libera circolazione, non solo dei fattori economici propriamente intesi, come i servizi, le merci e i capitali, ma anche delle persone: com'è stato affermato,

un mercato che si voglia qualificato da una genuina libertà di concorrenza non funziona se, nelle regioni in cui si estende, il lavoro è oggetto di norme troppo diverse. Ecco dunque la necessità di garantire ai lavoratori il diritto di spostarsi da un capo all'altro della Comunità ed ecco l'esigenza di sopprimere, tra le discrepanze legislative regionali, quelle che possono distorcere la competizione⁹⁷.

sociali perseguite dal contratto collettivo. Così V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato*, Padova, 2012, p. 158.

⁹⁶ Al riguardo si rinvia al contributo interdisciplinare di M. COLASANTO in questo volume. Una scheda sugli ammortizzatori sociali in Trentino è consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=534.

⁹⁷ G.F. MANCINI, *Principi fondamentali e diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in DCSI, 1986, p. 588 ss.

A partire dalla fine del 2009, è in corso di implementazione nella Provincia autonoma di Trento la delega di competenza in tale materia. Infatti, la norma di attuazione sulla delega degli ammortizzatori sociali, adottata con il d.lgs. n. 28 del 2013, assegna alla competenza legislativa provinciale l'eventuale previsione d'interventi integrativi dei trattamenti statali, ampliando la tutela offerta ai lavoratori con un incremento della platea dei beneficiari oppure con l'aumento della misura o la durata dei trattamenti.

In tal modo, sono stati successivamente definiti con legge provinciale (l.p. 19/1983 e s.m.) gli strumenti d'intervento delle politiche passive del lavoro provinciali, prevedendo istituti a sostegno del reddito: reddito di continuità, rivolto a lavoratori sospesi dal lavoro, per il mantenimento dell'occupazione mediante il miglioramento della professionalità; reddito di attivazione, a sostegno dei lavoratori disoccupati nel periodo di ricerca attiva di lavoro; reddito di qualificazione, strumento di sostegno al reddito introdotto in via sperimentale fino all'anno 2015 (art. 4 *quater*) volto all'acquisizione di un titolo di studio a favore di giovani di età fino a trentacinque anni compiuti che a tal fine concordano con il datore di lavoro di sospendere o ridurre l'attività lavorativa (art. 4 *quater*); infine, lo strumento del reddito di garanzia già operante nel sistema di welfare provinciale, per il cui ottenimento è previsto il requisito di residenza continuativa da più di tre anni in un comune della Provincia di Trento al momento della domanda.

In proposito, anche i nuovi istituti prevedono una possibile soglia di residenzialità; il testo del decreto legislativo nazionale, infatti, afferma che:

nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla base dei principi della legislazione statale, le province possono regolare la materia degli ammortizzatori sociali intervenendo sui requisiti e i criteri di accesso, nonché sui destinatari, la misura, la durata e le condizioni di mantenimento delle prestazioni prevedendo che le eventuali integrazioni rimangano esclusivamente a carico di risorse di bilancio delle medesime province [...].

E, inoltre, ai sensi dell'art. 2:

in relazione agli istituti di sostegno del reddito delle persone prive di un rapporto di lavoro, le province possono condizionare ad un periodo minimo di residenza sul territorio l'ottenimento delle prestazioni da esse disposte con carattere aggiuntivo rispetto alla corrispondente normativa statale.

Il requisito si applica indifferentemente ai cittadini italiani e a quelli stranieri. Tuttavia, si può profilare una questione di legittimità di tale requisito, sulla base del principio di eguaglianza e di non discriminazione, considerando anche la giurisprudenza della Corte di giustizia, nonché quella nazionale fornita dalla Corte costituzionale.

Infatti, la cornice giurisprudenziale in materia di accesso ai diritti sociali, con particolare riferimento agli interventi di natura previdenziale-assistenziale e di contrasto all'esclusione sociale, vede la giurisprudenza della Corte di giustizia, formata in materia di libera circolazione delle persone ai sensi dell'art. 45 TFUE⁹⁸ estendere ai work-seekers, ossia i soggetti in cerca d'occupazione, il diritto di accedere alle stesse prestazioni di protezione sociale nello Stato membro ospitante rispetto ai lavoratori nazionali⁹⁹.

Nello specifico del caso *Collins*, si trattava di un caso concernente un cittadino europeo, appena approdato in Gran Bretagna per cercare lavoro, che chiedeva di poter usufruire di un'indennità di carattere previdenziale prevista dal *Job-seekers Act* del 1995, per persone in cerca d'impiego, che impone la residenza in Gran Bretagna.

Di fronte al diniego dell'amministrazione inglese in quanto non residente abituale nello Stato membro, la Corte di giustizia è stata investita della questione e ha basato la sua risposta su una rilettura del diritto alla parità di trattamento ai sensi dell'art. 45 TFUE affermando che tale diritto non impedisce ad una normativa nazionale, come quella inglese, di subordinare il beneficio di un'indennità per persone in cerca di occu-

⁹⁸ CGCE, C-85/96, 12 maggio 1998, *Martinez-Sala*; C-138/02, 23 marzo 2004, *Collins*; più recentemente C-22/08 e C-23/08, 4 giugno 2008, *Vatsouras e Koupatantze*. Al riguardo, D. GOTTARDI, *La libera circolazione delle persone: dai lavoratori ai cittadini. L'impatto del principio della parità di trattamento*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, cit., p. 1463 ss.

⁹⁹ Sui diritti del migrante disoccupato, S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna, 2007, p. 61 ss.

pazione a una condizione di residenza, purché tale condizione possa essere giustificata sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza e adeguatamente commisurate allo scopo perseguito dal legislatore nazionale¹⁰⁰.

In sostanza, lo *status* di lavoratore migrante spetta a chiunque varchi la frontiera di uno Stato membro per svolgere attività lavorativa, indipendentemente che ciò comporti il trasferimento della residenza o della dimora abituale. Come è stato osservato, “dei medesimi diritti che spettano ai lavoratori permanenti sono titolari anche i lavoratori stagionali e transfrontalieri”¹⁰¹.

La Corte di giustizia, in tal modo, ha operato una ridefinizione del contenuto dello status del *job-seeker*, in presenza di un collegamento effettivo con il mercato del lavoro del paese ospitante, nel rispetto del principio di libera circolazione. L’apporto della Corte di giustizia ha ampliato l’accesso dei cittadini al welfare dei paesi ospitanti, così “innescando meccanismi virtuosi di solidarietà transnazionale che prefigurano futuri e possibili scenari di una dimensione solidaristico-retributiva di tipo propriamente sovranazionale”¹⁰².

Un cedimento del rapporto esclusivo tra diritti fondamentali, in particolare nell’accesso ai diritti socio-assistenziali, e cittadinanza, di cui la residenza prolungata diviene espressione in ambito nazionale, si rinviene nell’opera di universalizzazione dei diritti compiuta dalla Corte costituzionale, nel luglio 2013¹⁰³, in un caso concernente una misura territoriale trentina che riguarda l’assegno di cura concesso all’interno della disciplina della legge provinciale n. 15 del 24 luglio 2012 su “Tutela

¹⁰⁰ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, p. 202 ss.

¹⁰¹ W. CHIAROMONTE, *op. cit.*, p. 219. Da ultimo, L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, 2013.

¹⁰² A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo: lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *RGL*, 2, 2013, p. 268, che riprende anche S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 163.

¹⁰³ Corte cost. n. 172 del 2013. Sulla pronuncia v. A. LOLLO, *Continua il processo di universalizzazione dei diritti sociali*, in *Diritti Regionali – Osservatorio sulle autonomie*, consultabile alla seguente pagina: dirittiregionali.org/2013/07/30/corte-cost-n-172-del-2013-continua-il-processo-di-universalizzazione-dei-diritti-sociali/; A. GUARISO, *Passi avanti e passi indietro della Corte costituzionale in tema di universalità delle prestazioni sociali*, in *RCDL*, 1-2, 2013, p. 39 ss.

delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19 e n. 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria”, nella parte in cui tale normativa ha introdotto il requisito della residenza prolungata per almeno tre anni continuativi.

Rispetto a questo profilo, la Consulta ha rilevato l’irragionevolezza della disciplina, poiché non esiste una ragionevole correlazione tra il presupposto di ammissibilità al beneficio, che è appunto la residenza protratta nel tempo, e gli altri requisiti, come la situazione di bisogno e di disagio anche economico, riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale, che costituiscono le condizioni di fruibilità dell’assegno.

Inoltre, la legge provinciale è stata ritenuta lesiva dell’art. 3 Cost. anche con riferimento alla limitazione dell’attribuzione dell’assegno ai soli soggetti in possesso della carta di soggiorno, in considerazione della contraddittorietà di tale requisito come presupposto per lo stato bisogno riferito alla persona in quanto tale¹⁰⁴.

In ambito europeo, è esemplificativa della tendenza dell’estensione soggettiva all’accesso alle misure di welfare la pronuncia più recente della Corte di giustizia, nel caso *Kamberaj*¹⁰⁵, vertente su un caso relativo all’accesso ad un diritto sociale, quale l’assistenza abitativa da parte di persona soggiornante di lungo periodo, in un territorio limitrofo a quello trentino, la Provincia autonoma di Bolzano.

La Corte di Lussemburgo si è pronunciata sulla parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nel riconosci-

¹⁰⁴ Proprio per il soddisfacimento dei “bisogni primari” della stessa. Nelle parole della Corte “non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch’essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante”.

¹⁰⁵ CGUE, causa C-571/10, 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano*, con nota di F. BIONDI DAL MONTE, *Parità di trattamento e rapporti tra ordinamenti in una decisione della Corte di giustizia (24 aprile 2012)*, in *QC*, 3, 2012, p. 665 ss.; con nota di G. PELACANI, *La parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell’accesso alle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 1233 ss.

mento della titolarità dei diritti sociali, in particolare l'assistenza abitativa: per la Corte non è compatibile con il diritto dell'Unione europea una normativa provinciale che riservi un trattamento sfavorevole, in materia di sussidi per l'alloggio, ai lungo soggiornanti (direttiva 2003/109/CE) rispetto ai cittadini dell'Unione europea, proiettando l'applicazione della regola della parità anche oltre la dimensione euro-unitaria.

Nel caso della controversia di Bolzano, sottoposta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, si trattava del sussidio per l'alloggio previsto dalla Provincia autonoma di Bolzano ai sensi della l.p. n. 13 del 1998 e conseguente delibera della Giunta provinciale n. 1885 del 2009: la Corte, rammentando la necessità di conformarsi all'art. 34 della Carta di Nizza in materia di assistenza abitativa, ha affermato che viola il diritto dell'Ue una normativa nazionale o regionale, che preveda per i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo un trattamento diverso rispetto a quello riservato ai cittadini dello Stato membro dove essi risiedono per quanto riguarda la determinazione annuale dei fondi destinati a tale sussidio.

In questo caso la Corte di giustizia è intervenuta sulla estensione ai cittadini extra Unione europea delle tutele riconosciute dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza, che ha assunto efficacia giuridica vincolante a partire dal Trattato nel 2009, in particolare, con riferimento al diritto alle prestazioni di sicurezza sociale, benefici e assistenza sociale e abitativa “volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti”, come recita l'art. 34 del testo normativo.

Laddove infatti tale sussidio costituisse una “prestazione essenziale”, rientrerebbe nelle materie assoggettate al principio della parità di trattamento previsto dall'art. 11 della direttiva 109. Per la Corte

spetta al giudice nazionale procedere agli accertamenti necessari, prendendo in considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano.

L'operazione di deterritorializzazione giuridica compiuta dalla Corte, com'è stato sottolineato, non è da sola sufficiente a dare forma compiuta all'assetto delle modalità di solidarietà sociale post-nazionale nel-

l'ambito dell'Ue, e nemmeno a riequilibrare le asimmetrie, menzionate sopra, fra dimensione economica e dimensione sociale nell'integrazione europea¹⁰⁶.

Anche in questo ambito, la legislazione provinciale, caratterizzata dall'innovativo e inedito aumento di competenza in materia di ammortizzatori sociali, si muove lungo l'obiettivo di individuare l'ambito di applicazione a livello territoriale delle condizioni che permettono l'accesso al welfare, scontando però la possibile difficoltà di contenere l'estensione senza limiti della richiesta di solidarietà, alla luce della giurisprudenza richiamata, da parte di chi può avanzare la pretesa verso prestazioni di natura socio-assistenziale¹⁰⁷.

4.3. Terzo ambito regolativo: il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia dell'Ue in materia di contratti di lavoro non standard nella pubblica amministrazione

Il terzo ambito regolativo indagato riguarda i rapporti di lavoro non standard, in particolare quelli concernenti i rapporti di lavoro flessibili con le pubbliche amministrazioni, in cui spicca il comparto scuola per le ripercussioni sociali che ne derivano¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 270 e S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 114.

¹⁰⁷ Sulla portata del diritto antidiscriminatorio v. l'introduzione di M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007, p. XLV, che mette in risalto la stretta connessione tra tutela antidiscriminatoria e dignità della persona, evidenziando come il principio di uguaglianza sia una "leva di Archimede" che forza i limiti della ripartizione di competenze tra centro e periferia ed estende la giurisdizione delle Corti chiamate a darvi applicazione. In tema altresì A. LASSANDARI, *Le discriminazioni nel lavoro*, Padova, 2010.

¹⁰⁸ Per ulteriori considerazioni si rinvia ai contributi di C. ALESSI e R. SALOMONE in questo volume. Per una ricostruzione storica a partire dalla legislazione degli anni settanta v. E. ALES, *L'utilizzo temporaneo del lavoro subordinato nelle pubbliche amministrazioni: un'analisi genealogica*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEI (a cura di), *I rapporti di lavoro a termine*, Milano, 2013, p. 417 ss. Per il raffronto con il diritto giurisprudenziale della Corte di giustizia in materia L. CORAZZA, *Il lavoro a termine nel diritto dell'Unione europea*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEI (a cura di), *op. cit.*, p. 1 ss.

L'evoluzione dinamica – per non dire labirintica¹⁰⁹ – delle fonti in materia, tra il piano europeo e quello nazionale, cui si aggiunge sul piano territoriale la legge provinciale di Trento n. 5 del 2006 sul reclutamento del personale scolastico, è riscontrabile in maniera significativa sulla questione della reiterazione dei contratti a termine nel lavoro pubblico contrattualizzato, stante la direttiva che recepisce l'accordo quadro in materia.

In termini di fonti, a livello nazionale, a norma dell'art. 2, co. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico del Pubblico Impiego), i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le norme del medesimo decreto definitive “di carattere imperativo”, tra cui spicca l'art. 36 che subordina il ricorso al contratto a termine alla sussistenza di esigenze eccezionali¹¹⁰.

Con riferimento al settore scuola, l'art. 70, co. 8 dello stesso decreto del 2001 ricomprende il personale della scuola “fatte salve le procedure di reclutamento”. Le norme del lavoro pubblico privatizzato del testo

¹⁰⁹ Per riprendere l'espressione di A. ANDREONI, *Il risarcimento del danno da abuso dei contratti a termine nel labirinto parametrico*, intervento al Convegno *Il dialogo tra le Corti e la tutela dei diritti fondamentali: i casi aperti sulla flessibilità nel lavoro pubblico e privato*, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Foggia, 14-15 marzo 2014, inedito.

¹¹⁰ Sul punto, L. MENGHINI, *La successione dei contratti a termine con la p.a. e le supplenze scolastiche: diritto interno e diritto europeo*, in *RGL*, 4, 2012, p. 699 ss. Rispetto al lavoro a termine, il recente d.l. 101 del 2013, convertito dalla l. 125 del 2013, ha modificato l'art. 36 del testo unico del 2001, dove ora si afferma: “per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro”. In tema cfr. S. SCARPONI, *Il lavoro a termine nelle amministrazioni pubbliche e la contrattazione collettiva dopo la riforma Fornero*, in *LPA*, 6, 2012, p. 979 ss.

unico del marzo 2001 si combinano con le norme in materia di lavoro a termine nel settore privato, disciplinate dal d.lgs. n. 368 del 2001, il cui art. 10, co. 4-bis esclude la conversione giudiziale dei contratti a termine nel settore scuola, qualora vi sia un utilizzo abusivo¹¹¹, fermo restando quanto afferma ulteriormente l'art. 36 del testo unico.

Tuttavia, in sede giudiziaria, con un "gigantesco contenzioso"¹¹² è emersa a livello sia nazionale sia territoriale la problematica vertente la reiterazione di contratti a termine in tale settore, giunta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea a partire da una serie di ricorsi, percorrendo così due binari:

- 1) in sede di giustizia di merito¹¹³, con rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo per chiarire se i dipendenti legati alle pubbliche amministrazioni con rapporti di diritto privato hanno diritto alla trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a termine in forza del principio di leale collaborazione e della posizione ar-

¹¹¹ Comma introdotto nel 2011 che afferma "Stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'articolo 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto".

¹¹² Lo riassume L. MENGHINI, *op. cit.*, p. 706-709. Nello stesso Osservatorio sono riportate le pronunce di merito e le varie correnti giurisprudenziali, a titolo esemplificativo, con cui si è innestata la ricentralizzazione, analizzate nel corso del Convegno *Il contratto di lavoro a termine nel settore pubblico: fonti ed evoluzione normativa* (Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, 14 febbraio 2013), nell'ambito della presente ricerca e in occasione della presentazione dell'Osservatorio: www.diritti.socialitrentino.it/?p=1829.

¹¹³ Ordinanza del Tribunale di Napoli *Mascolo e altri* C-22/13, C-61/13, C-62/13 e C-63/13, su cui V. DE MICHELE, *Le ordinanze pregiudiziali Ue della Corte costituzionale, della Cassazione e dei Tribunali di Aosta e Napoli sugli abusi permanenti del legislatore nella successione delle discipline che dovrebbero regolare i contratti a tempo determinato*, in *Europeanrights.eu*, 20 ottobre 2013, consultabile alla seguente pagina: www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=889.

gomentata dall'Italia¹¹⁴, o in applicazione del principio di non discriminazione tra lavoratori a termine e lavoratori a tempo indeterminato previsto dall'accordo quadro comunitario, principio in generale recepito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- 2) in sede di giudizio di costituzionalità, tramite l'ordinanza n. 207 del 2013, con cui la Corte costituzionale italiana ha sottoposto al giudice dell'Unione europea alcune questioni interpretative, legate alla compatibilità della normativa nazionale (legge n. 124 del 1999 in materia di personale scolastico) ponendo il quesito se la clausola 5 della direttiva comunitaria 99/70/CE deve essere interpretata nel senso che impedisce l'applicazione della normativa nazionale in materia di personale scolastico, con riferimento particolare alle supplenze "in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo", normativa che consente di fare ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato senza, però, "indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno".

In secondo luogo, spostando l'asse sugli aspetti legati alle ragioni del servizio scolastico, i giudici costituzionali hanno chiesto alla Corte di Lussemburgo se costituiscano ragioni oggettive, come richieste dalla direttiva, le

esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano [...] tali da rendere compatibile con il diritto dell'Unione europea una normativa come quella italiana che per l'assunzione del personale scolastico a tempo determinato non prevede il diritto al risarcimento del danno.

Invero, tale rinvio in sede costituzionale, più nello specifico, smentisce, di fatto, l'approdo a cui era arrivata la Corte di Cassazione, la quale con la pronuncia n. 10127 del 20 giugno 2012¹¹⁵ aveva ritenuto coeren-

¹¹⁴ Ordinanza della Corte di giustizia, *Affattato*, C-3/10, anch'essa presente nella rassegna dell'Osservatorio in tema.

¹¹⁵ Cass. civ., sez. lav., n. 10127 del 20 giugno 2012, in *RIDL*, II, 2012, p. 883 ss., con nota di L. FIORILLO, *Il conferimento degli incarichi di supplenza nella scuola pubblica al vaglio della Cassazione: una normativa speciale in linea con la direttiva europea sul contratto a termine*; in *MGL*, 10, 2012, p. 792 ss. con nota di A. VALLEBO-

te con il diritto dell'Unione europea la normativa nazionale in materia di supplenze del personale scolastico, giustificando la successione delle assunzioni a tempo determinato in presenza di “circostanze precise e concrete caratterizzanti la particolare attività scolastica”.

La citata ordinanza del luglio 2013 della Corte costituzionale, spostando il piano del ragionamento sul risarcimento del danno (su cui, da ultimo, si è pronunciata la Corte di giustizia in *Papalia*, C-50/13¹¹⁶ sull'onere, a carico del lavoratore, di provar “di aver dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego”), da quello relativo alla conversione dei contratti da tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, solleva un dubbio che, come ritenuto in dottrina, non è tanto riferito alla esistenza del risarcimento previsto ai sensi dell'art. 36, co. 5 del d.lgs. n. 165 del 2001, quanto alla più generale “conformità al diritto europeo del sistema del precariato scolastico in certe sue patologiche applicazioni”¹¹⁷.

L'ordinanza del giudice delle leggi nazionali riveste interesse sotto molteplici punti di vista: sul piano costituzionale, in quanto primo rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale italiana nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; sul piano lavoristico, perché il dialogo tra giudici è stato indotto dalla agitata vicenda giurisprudenziale che ha coinvolto la normativa europea sul lavoro a termine e la relativa disciplina interna di attuazione, su cui hanno avuto modo di pronunciarsi numerosi giudici di merito e finanche la Cassazione con la già citata sentenza n. 10127 del giugno 2012; a livel-

NA, *I precari della scuola: la babele è finita*; in *FI*, 137, 7/8, p. 2027 ss., con nota di A. PERRINO, *Spigolature sul contratto di lavoro pubblico a termine, fra ragioni oggettive e profili sanzionatori*.

¹¹⁶ CGUE, C-50/13, 12 dicembre 2013, *Papalia c. Comune di Aosta*, in *RIDL*, 1, 2014, p. 86, con nota di E. ALES, *Contratti a termine e pubbliche amministrazioni: quousque tandem...*, il quale sottolinea, con riferimento all'efficacia della sanzione a favore del lavoratore, che “la quantificazione “forfetizzata” o “indennitaria” del danno sembra risultare l'unica soluzione plausibile per far sì che l'apparato sanzionatorio considerato consistente nel solo diritto al risarcimento del danno risulti in linea con i parametri richiesti del diritto comunitario”.

¹¹⁷ Corte cost. 18 luglio 2013, n. 207; 18 luglio 2013, n. 206; 29 maggio 2013, n. 107, in *RGL*, 4, 2013, p. 577 ss., con nota di L. MENGHINI, *Riprende il dialogo tra le Corti superiori: contratto a termine e leggi retroattive*.

lo di rapporti tra diritto sovranazionale e diritto nazionale, per la peculiarità del tema affrontato che ha portato il conflitto inter-ordinamentale sul piano sovranazionale, investendo, con una modalità di ricentralizzazione su cui si tornerà più oltre, il giudice dell'Unione europea sulla base del rinvio da parte del giudice delle leggi nazionali e del giudice di merito, veri e propri baricentri all'interno del decentramento, in questo caso, giudiziale¹¹⁸.

Un interessante sviluppo della vicenda che ha coinvolto la dimensione giurisdizionale a livello territoriale in materia di lavoro a termine nel settore scolastico riguarda il dialogo tra la Corte costituzionale e il giudice di merito trentino. La Corte si è espressa con la pronuncia n. 206 del 2013, affermando “l'incompletezza della ricostruzione del quadro normativo” risultante dall'ordinanza di rimessione proveniente dal giudice del lavoro di Trento e la conseguente inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale posta¹¹⁹.

In un secondo momento, nel dicembre 2013, il giudice del lavoro di Trento ha riproposto la questione di costituzionalità dichiarando rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1 della legge n. 124 del 1999 e anche l'art. 93 co. 1 e 2 della legge provinciale n. 5 del 2006, in particolare

¹¹⁸ V. *supra* nel testo § 3. Inoltre, il contributo di A. TERZI in questo volume.

¹¹⁹ In realtà, nel testo delle ordinanze del tribunale trentino, il giudice del lavoro di Trento ha richiamato in maniera corretta la sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2011 che aveva affermato la legittimità del sistema di reclutamento scolastico nazionale (l. 124 del 1999) e provinciale (l.p. 5 del 2006), senza la possibilità di conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in tempo determinato. Inoltre, senza sollevare il dubbio di legittimità costituzionale, a livello territoriale, il Tribunale di Rovereto, pur negando il diritto del lavoratore alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ha riconosciuto gli scatti di anzianità, in quanto il mancato riconoscimento dell'anzianità tra diversi contratti a termine risulta in contrasto con il principio di non discriminazione affermato dalla direttiva. Così Trib. Rovereto, 4 settembre 2012. Questa pronuncia e gli altri provvedimenti dei giudici del lavoro nella “rassegna di accentrato regolativo: giurisprudenza nazionale ed europea sul settore pubblico, in particolare nel settore scuola”, consultabile a questa pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=1829.

nella parte in cui – in violazione degli artt. 11 e 117 co. 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione – consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangono prevedibilmente tale per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze [...] in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da configurare la possibilità di utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi¹²⁰.

Tuttavia, stante il divieto di conversione giudiziale ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001, il risarcimento del danno è rimesso al giudice di merito¹²¹, il quale dovrà dare applicazione ai criteri emergenti dal diritto europeo formatosi in materia in sede giurisprudenziale.

In proposito, il concetto di “norma equivalente” presente nella clausola 5 relativa alle misure contro gli abusi derivanti dall'utilizzo del contratto a termine, è proprio del diritto dell'Ue non rimesso al giudice di merito: nella fattispecie di cui a tale clausola, esso richiede di

verificare se le norme speciali di cui si pretende l'equivalenza rispetto alle tre misure di cui alla clausola stessa sono meno favorevoli di quelle previste per il settore privato; impone la ricerca di giustificazioni oggettive della “diversità” nel rispetto del principio di proporzionalità; esige che si considerino la natura e le caratteristiche delle funzioni svolte o la presenza di una finalità legittima di politica sociale¹²².

Spetta tuttavia al giudice di merito il compito di verificare, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (*Kucuk*, C-586/10; prece-

¹²⁰ Si rinvia alla rassegna sull'Osservatorio a questa pagina: www.dirittisocialitrentino.it/?p=1829.

¹²¹ Come ha avuto modo di esprimersi sul punto il giudice del lavoro di Trento nella sentenza del 15 gennaio 2013, consultabile al seguente indirizzo: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2317.

¹²² L. MENGHINI, *La successione dei contratti a termine con la p.a. e le supplenze scolastiche: diritto interno e diritto europeo*, cit., p. 711. Inoltre, D. GOTTARDI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sui contratti di lavoro a termine e il suo rilievo per l'ordinamento italiano*, in *RGL*, 4, 2012, p. 721 ss.

dentemente, *Adeneler*, C-214/04¹²³), se le assunzioni, pur legittime se considerate singolarmente, non evidenzino complessivamente l'uso abusivo di contratti a termine invece di un unico contratto a tempo indeterminato.

Un secondo esempio di contenzioso giudiziario che ha portato ad investire la Corte di giustizia è relativo al rapporto di lavoro a tempo parziale nel pubblico impiego: il giudice del lavoro di Trento ha sollevato domanda di pronuncia pregiudiziale per interpretazione con riferimento alla legittimità, dal punto di vista dell'Unione europea, dell'art. 16 l. n. 183 del 2010 (c.d. Collegato lavoro) rispetto alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale¹²⁴.

Per il giudice del lavoro trentino la norma nazionale

ammettendo la possibilità del datore di lavoro di trasformare un rapporto di lavoro part time in rapporto di lavoro a tempo pieno, anche contro la volontà del lavoratore, si pone in contrasto con la direttiva 15.12.1997 n. 97/81/CE.

La portata discriminatoria della norma nazionale nei confronti dei lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno, insieme al rilievo primario del consenso alla trasformazione a tempo pieno, derivante dalla direttiva citata, richiedono, secondo un diverso orientamento¹²⁵, quanto meno il bilanciamento fra interessi della pubblica amministrazione, da un lato, e diritti del lavoratore, dall'altro.

In questo modo, il criterio del bilanciamento s'inserisce nell'esercizio del potere di revoca unilaterale, così come previsto dall'art. 16 del Collegato lavoro, che può ritenersi esercitato legittimamente solo quando sussistano obiettive e non contingenti esigenze dell'amministrazione, non altrimenti tutelabili, e sempre che tale potere sia esercitabile previa adeguata ponderazione degli interessi in conflitto, tenendo in

¹²³ La rassegna della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia è presente nella seguente scheda dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2363.

¹²⁴ Per la ricostruzione del quadro di partenza della controversia giurisprudenziale e sui profili attinenti la diretta applicazione della direttiva sul part time nell'ordinamento interno v. C. ALESSI, *Il part-time nel lavoro pubblico e la direttiva 97/81/CE*, in *DLM*, 2, 2011, p. 275 ss.

¹²⁵ Rinvio al contributo di C. ALESSI in questo volume.

considerazione la situazione giuridica nel frattempo maturata in capo al dipendente¹²⁶.

In questo senso, come ha affermato la giurisprudenza di merito di altri tribunali, è necessario che i provvedimenti di modifica siano adeguatamente motivati tanto da consentire di comprendere il percorso logico di volta in volta seguito dal datore di lavoro nonché di verificare l'effettiva sussistenza delle esigenze rappresentate dalla P.A.¹²⁷.

In sintesi, dall'indagine emerge che la produzione regolativa di carattere legislativo nazionale e provinciale sui contratti flessibili, stretta fra i parametri costituzionali di buon andamento ex art. 97 Cost. e il contenimento dei vincoli di spesa pubblica, ha innescato un notevole contenzioso giudiziario, sul piano nazionale e provinciale, che ha ricentralizzato la soluzione su un piano di accertamento di compatibilità con l'ordinamento europeo delle scelte legislative interne.

Un ruolo risolutivo, tuttavia, potrebbe essere "giocato", a livello decentrato, da un attore finora non considerato, ossia la contrattazione collettiva, che può generare scelte decisionali utili nel breve periodo, ma potenzialmente di complesso coordinamento, con rischio di avviare contenzioso giudiziale, nel lungo periodo circa la loro legittimità rispetto al quadro normativo nazionale ed europeo¹²⁸.

¹²⁶ Nel corso del maggio 2014 sono state presentate le conclusioni dell'avvocato generale N. WAHL, consultabili alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=6025. Da tenere in conto anche la pronuncia n. 224 del 2013 con la quale la Corte costituzionale italiana ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 sollevata dal Tribunale di Forlì in relazione agli articoli 10, 35, co. 3 e 117, co. 1 della Costituzione, consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=5983.

¹²⁷ In proposito, Tribunale di Modica, ordinanza 17 dicembre 2011, in *RIDL*, 3, 2012, p. 684 ss., con nota di A. BUSSOLARO, *L'art. 16 del Collegato lavoro e la sospensione, in via cautelare, dell'efficacia del provvedimento di revoca del part time*.

¹²⁸ Nel corso del maggio 2014 è stato siglato il Protocollo tra la Provincia autonoma di Trento e le organizzazioni sindacali, ad eccezione di UIL scuola e Gilde degli insegnanti, da cui poi è scaturita l'intesa siglata nel giugno 2014 all'interno dell'A.P.Ra.N. – Agenzia Provinciale per la Rappresentanza Negoziabile circa la modifica del Contratto Collettivo Provinciale del personale docente delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento, intesa che ha previsto, tra le varie misure, la stabilizzazione di un certo numero di "docenti precari" nella scuola trentina. I

Non mancano esempi in tal senso in materia di contratti a termine, come mostra il caso individuato nella nota del Dipartimento della Funzione Pubblica del 28 settembre 2012: in un ente si è constatata la necessità di mantenere personale flessibile, a fronte dell'impossibilità di procedere alla sua stabilizzazione, e di conseguenza è stato stipulato un contratto collettivo decentrato che ammette, per "stato di necessità", la possibilità di reiterare dei contratti a termine in tale struttura, oltre il limite dei trentasei mesi¹²⁹.

Un tale accordo suscita perplessità, in quanto fa fronte, all'interno dell'ente, ad esigenze non eccezionali, ma stabili, così mettendo in moto un possibile "cortocircuito" tra l'esigenza della pubblica amministrazione di assicurare la continuità delle sue rilevanti attività di servizio ed il rischio di costituire contratti di lavoro illegittimi, senza alternative credibili a favore del lavoratore a tempo determinato.

Un altro contratto collettivo stipulato a livello territoriale è l'accordo del Comune di Milano utilizzato come "scudo" rispetto al vaglio della magistratura¹³⁰: nello specifico, si è previsto di superare il limite dei trentasei mesi attraverso l'assunzione di diverse graduatorie a seconda delle mansioni ricoperte dal personale con contratto flessibile, al fine di non sommare i singoli contratti per il raggiungimento del tetto dei tre anni.

A quest'ultimo si è ispirato nel contesto territoriale trentino, più di recente¹³¹, un accordo in base al quale "l'assunzione su una diversa graduatoria per contratti a tempo determinato comporta, inoltre, l'azzeramento della durata del contratto precedente ai fini del computo del limite massimo dei 36 mesi previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001".

materiali sono consultabili alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisociali.trentino.it/?p=6061.

¹²⁹ INGV-Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, sul punto S. SCARPONI, *op. cit.*

¹³⁰ Accordo del dicembre 2011-gennaio 2012 recante il titolo "Accordo quadro per la promozione delle misure a sostegno dell'occupazione e della continuità dei servizi di rilevanza sociale del Comune di Milano", su cui S. SCARPONI, *op. cit.*

¹³¹ In sede di A.P.Ra.N. - Agenzia Provinciale per la Rappresentanza Negoziale, Trento, 21 febbraio 2014, il cui testo è consultabile tramite la ricerca libera all'interno dell'Osservatorio.

5. Conclusioni: decentramento e ricentralizzazione delle fonti regolative e delle scelte decisionali

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte nei vari ambiti regolativi territoriali presi in considerazione è dato rilevare una tendenza al decentramento sia contrattuale (4.1), sia normativo (4.2), nonché giudiziario (4.3), che innesca, con un meccanismo di causa-effetto, un riassetto delle fonti regolative in materia di sociale.

Più nello specifico, la prospettiva territoriale, monitorata a livello trentino tramite l'Osservatorio, ha consentito di mettere in luce questa tendenza evolutiva: aree distinte – quali il modello trentino di concertazione socioeconomico-istituzionale (4.1), la delega di competenza in materia di ammortizzatori sociali (4.2) e il dialogo tra giudice nazionale, quello territoriale e la Corte di giustizia in materia di lavori non standard attivato a seguito delle istanze sollevate da lavoratori atipici nella pubblica amministrazione (4.3) – sono il frutto di una dinamica di riterritorializzazione a fronte del profilarsi di tendenze deregolative a livello europeo, a cui si accompagnano tendenze alla regressione multiforme dei livelli di protezione sociale.

Sullo sfondo, nel contesto di crisi accompagnato da politiche di restrizioni di bilancio dell'Unione europea nei confronti degli Stati membri¹³², si manifestano in maniera unilaterale interventi economici sovranazionali che “impediscono di fatto agli Stati membri di attutire le conseguenze sociali della crisi attraverso politiche sociali e/o politiche economiche contro cicliche diverse da quelle “austere” imposte dalla attuale *governance* economica sovranazionale”¹³³.

Per queste ragioni, il processo di riterritorializzazione delle fonti regolative, quale manifestazione della tendenza, governata e controllata come nel caso trentino, al decentramento, influisce sulle scelte decisio-

¹³² D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza fra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DLRI*, 128, 2010, p. 509 ss.

¹³³ A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. COZZAZZA, R. ROMEI (a cura di), *op. cit.*, p. 220. Già prima della crisi, rilevava lo spezzarsi delle unità dei segmenti economici e del diritto una volta riuniti a livello statale T. TREU, *L'influenza dei processi di globalizzazione sulla trasformazione del sistema delle fonti*, in S. SCARPONI (a cura di), *op. cit.*, p. 123 ss.

nali che vengono assunte a seconda dei casi qui presi in esame. Tali scelte devono essere collocate, secondo quanto si è venuto osservando nel corso della presente ricerca, anche nel quadro sovranazionale. Nel complesso, l'insieme delle fonti è caratterizzato da un "doppio movimento"¹³⁴ che, da un lato, si sgancia dalla tradizionale gerarchia delle fonti¹³⁵ regolative europee in materia sociale, ma che, dall'altro, al contempo, è stimolato dalla loro stessa ridefinizione e riconfigurazione.

Ciò è confermato dal monitoraggio compiuto che pone in luce il seguente processo evolutivo:

- di ricentralizzazione, verso l'ordinamento sovranazionale, sul versante giudiziale, laddove si innesca il dialogo tra le Corti, come nel caso del lavoro a termine e del lavoro a tempo parziale (4.3), ed i giudici locali che invocano, come forma di applicazione, il diritto giurisprudenziale europeo nelle vertenze nazionali¹³⁶;
- di decentramento¹³⁷, verso assetti territoriali degli interessi collettivi, in questo caso concertativo-istituzionali come nel caso, rispetto al

¹³⁴ Formula ripresa dalla elaborazione di K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, 1974 (ed. 2000), p. 98 (ed. or. ID., *The Great Transformation*, Boston, 1944). Un doppio movimento viene letto, all'interno dei gruppi organizzati, anche da una studiosa attenta ai fenomeni transnazionali: "si riscontra nelle vicende contemporanee un doppio movimento dei gruppi organizzati: centrifugo, verso l'ordinamento globale e al tempo stesso centripeto, verso assetti territoriali degli assetti collettivi. Tanto più questo doppio movimento si carica di significato, tanto più esso si colloca dentro un quadro economico di estrema volatilità, che rende provvisoria qualunque soluzione, anche a causa di un imprevedibile andamento della crisi e delle altrettanto imprevedibili risposte che provengono dai mercati del lavoro". Così S. SCIARRA, *Gruppi organizzati e relazioni collettive. Una nuova sfida per l'ordinamento multilivello*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *op. cit.*, p. 192.

¹³⁵ Il tema della connessione tra conoscibilità e sistema delle fonti è ripreso da O. MAZZOTTA, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, cit., p. 1013.

¹³⁶ L'applicazione del diritto europeo da parte dei giudici nazionali è vista come perdita di compattezza e unitarietà normativa tipica dello Stato moderno per il diritto dello Stato-nazione. Così F. VIOLA, *La concorrenza degli ordinamenti e il diritto come scelta*, Napoli, 2008, p. 27.

¹³⁷ In una prospettiva interdisciplinare, vi è chi parla di "decentralizzazione" per le politiche per la competitività dei territori come politiche *place-based*, portando il caso della Provincia autonoma di Trento, che nel corso del 2009 ha cercato di coniugare

contesto trentino, delle materia relative alle Procedure negoziali, del Tavolo appalti e dell'Assistenza sanitaria integrativa (4.1.1), ma anche della delega di competenza legislativa in materia di ammortizzatori sociali (4.2).

Il caso trentino è rappresentativo di una tendenza che, al contrario di quella alla disarticolazione in senso “centrifugo”¹³⁸ della disciplina del rapporto di lavoro, vuole preconstituire ed applicare il diritto territoriale, sia che esso si richiami al contratto collettivo ritenuto applicabile, pur con tutti i profili di potenziale criticità del caso¹³⁹, come nel caso del Tavolo appalti (4.1), sia che ridefinisca legislativamente la titolarità delle misure di welfare come nel caso degli ammortizzatori sociali (4.2).

È probabile che solo così la concertazione socio-istituzionale, anche territoriale, si possa muovere verso obiettivi diversi e più impegnativi di quelli attribuiti ai patti sociali tradizionalmente intesi: non solo alla stabilizzazione finanziaria, ma alla promozione delle condizioni per il superamento della crisi e per la ripresa dello sviluppo socio-economico¹⁴⁰.

Il doppio movimento delle regole di decentramento-ricentralizzazione è figlio dell'evoluzione delle fonti regolative in materia sociale, ma al contempo fa nascere una dinamica di bilanciamento degli assetti, comuni agli ambiti regolativi presi in considerazione, e di necessità di adottare un approccio di proporzionalità tra interessi coinvolti¹⁴¹, se

interventi per la coesione, come l'introduzione del reddito di garanzia, con interventi per la competitività a favore dell'innovazione e della ricerca delle imprese. Così P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *SM*, 90, 2010, p. 390-391. L'approccio *place-based*, intesa come mobilitazione di attori locali nelle Regioni, è auspicato nel Rapporto “An agenda for a Reformed Cohesion Policy” (aprile 2009), c.d. Rapporto Barca, consultabile tramite la seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2338.

¹³⁸ Per riprendere l'espressione di S. SCIARRA, *Gruppi organizzati e relazioni collettive. Una nuova sfida per l'ordinamento multilivello*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *op. cit.*, p. 192, v. nt. 134.

¹³⁹ A livello transnazionale, di aperture rispetto ai classici confini normativi, operano le “sfere sociali”, su cui S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro*, *cit.*, p. 43 ss.

¹⁴⁰ T. TREU, *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, in *QRS*, 3, 2013, p. 51-52.

¹⁴¹ B. CARUSO, *Giudici, giuristi e legislatori davanti al lavoro e alla crisi. Per un “manifesto ermeneutico”*, in *RIDL*, 1, 2013, p. 245 ss. Sulla parità tra principi in conflitto, v. le considerazioni di V. BRINO, *op. cit.*, p. 145, che riporta, oltre ai riferimenti

posti di fronte al giudice: libertà economiche sovranazionali e protezione dell'occupazione e del tessuto produttivo locale (4.1); “usi attivi” del principio della solidarietà europea e “usi difensivi” della solidarietà sociale nazionale¹⁴² (4.2); “finalità di politica sociale” della direttiva 99/70/CE in materia di lavoro a tempo determinato, ragioni oggettive e peculiarità del servizio pubblico della scuola con i relativi costi della spesa statale e locale, nonché esigenze dell'amministrazione pubblica e diritto della dipendente che abbia optato per il lavoro a tempo parziale (4.3).

Proprio in questa cornice evolutiva, la fragilità del diritto regolativo statale fa sorgere le manifestazioni di decentramento contrattuale, normativo e giudiziale, con una spinta in quest'ultimo caso di ricentralizzazione. Tale processo, complessivamente considerato, caratterizza il doppio movimento.

Per questa via, si manifesta la promozione del modello del diritto riflessivo o neo-istituzionalista, in questo caso di sviluppo a livello decentrato territoriale con riferimento specifico al modello trentino¹⁴³, che consiste in “una produzione extralegislativa del diritto non solo mediante processi di autoregolazione sociale, ma anche nella forma di regole di decisione create dai giudici”¹⁴⁴ su cui anche si inseriscono le “clausole generali”, prese in considerazione di volta in volta dal giudice, come la correttezza e la buona fede della norma nazionale del Collegato lavoro, o la finalità di politica sociale e le ragioni obiettive nella direttiva sul lavoro a termine¹⁴⁵.

del dibattito della dottrina costituzionalista, anche D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza fra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 559.

¹⁴² Per riprendere la formula di S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, cit., p. 10-11.

¹⁴³ Sulla linea di chi sostiene anche la ridefinizione sul piano territoriale del campo di azione delle stesse parti sociali come “terreno d'azione dall'impresa e dal settore produttivo al territorio e a nuovi spazi localizzati, di cui immaginare i contorni e sperimentare le potenzialità”. Così I. REGALIA, *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *QRS*, 1, 2011, p. 48.

¹⁴⁴ L. MENGONI, *La questione del “diritto giusto” nella società post-liberale*, in *RI*, VI, 1988, p. 29.

¹⁴⁵ Sull'esperienza del giudice del lavoro si rinvia al contributo di A. TERZI in questo volume.

In questa tendenza, letta nel suo fenomeno complessivo, è condivisibile la considerazione per cui la scelta valoriale non va posta, alla luce del diritto del lavoro dell'Unione europea, tra esigenze (sovrannazionali) del mercato e necessità (nazionali) di tenuta sociale, ma è appropriato chiedersi, in una logica di bilanciamento e conciliazione¹⁴⁶, "come possa reagire un pensiero orientato a trovare nelle risorse regolative eteronome il fulcro della disciplina auspicata dal mercato e della vita dei prestatori di opere"¹⁴⁷.

Per queste ragioni, il monitoraggio e la raccolta sistematica del materiale, sui più vari formanti presi in esame, favorisce e consente in questi termini di mettere in luce le tendenze evolutive delle fonti ora analizzate, anche accrescendo in termini di conoscibilità la dinamica complessiva relativa ad un determinato contesto territoriale, come quello della Provincia autonoma di Trento.

¹⁴⁶ Nella lettura che ne dà, nella prospettiva di conciliazione tra la materia degli appalti pubblici e la materia sociale perseguita dalla contrattazione collettiva, V. BRINO, *op. cit.*, p. 158-159.

¹⁴⁷ E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 659.

PARTE II - 1

Il decentramento nella concertazione e nella contrattazione

PRODUTTIVITÀ E DETASSAZIONE NELLA CONTRATTAZIONE “DI PROSSIMITÀ”

Giorgio Bolego

SOMMARIO: 1. *Premessa: informalità e decentramento nel sistema italiano di rapporti collettivi.* - 2. *La contrattazione di prossimità.* - 3. *Aziendalizzazione e accordi interconfederali.* - 4. *I fattori extra-lavorativi della produttività.* - 5. *Gli interventi in provincia di Trento (cenni).*

1. Premessa: informalità e decentramento nel sistema italiano di rapporti collettivi

Il tema del mio contributo offre l'occasione per riflettere su una problematica di indiscutibile attualità ed importanza, che attiene sia all'evoluzione sia al possibile assestamento del nostro sistema di rapporti collettivi.

Infatti, il tema in esame, almeno per quanto riguarda le questioni sulle quali concentrerò l'attenzione, si presenta piuttosto eterogeneo poiché richiede di coniugare tre istituti diversi, ciascuno dei quali è riconducibile a discipline altrettanto differenti. Basti osservare che la produttività è materia economica piuttosto che giuridica¹; il tema della detassazione dei premi di produttività è riconducibile al diritto tributario prima che a quello del lavoro; mentre il tema della contrattazione di prossimità e, in particolare, il processo di progressiva valorizzazione che ha caratterizzato il novello istituto nel corso degli ultimi anni, impone di riflettere sulle caratteristiche che sta assumendo il sistema italiano di rapporti collettivi e, non da ultimo, sulle caratteristiche del rapporto tra le fonti del diritto del lavoro².

¹ D. ANTONIOLI, P. PINI, *Contrattazione, produttività, crescita. Ripensare gli obiettivi ed i metodi*, 2013, in www.inchiestaonline.it.

² Sul tema cfr. V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *DLRI*, 136, 2012, p. 479.

In ogni caso, il ragionamento deve partire dalla considerazione che il sistema italiano di relazioni industriali si è sviluppato ed è cresciuto nel rispetto del fondamentale principio di libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.)³, ma in assenza di qualsiasi regolamentazione legislativa, anche in ragione dell'effetto impeditivo della seconda parte dell'art. 39 Cost.⁴. La disciplina del fenomeno della contrattazione collettiva è stata dettata dalla contrattazione interconfederale (Protocollo di luglio 1993), ma le relative clausole, che ripartivano le competenze tra CCNL e contrattazione decentrata, sono sempre state considerate dalla giurisprudenza di natura meramente obbligatoria⁵. Ne è derivata una "sfasatura" di non scarso rilievo: al sistema sindacale di fatto, informale e ispirato al principio della libertà sindacale, si è affiancato un modello tendenzialmente rigido, ispirato ad una certa gerarchia, disciplinato dalla contrattazione interconfederale e, per questa ragione, caratterizzato da una insuperabile debolezza dal punto di vista giuridico⁶.

Tale debolezza è emersa, in tutta la sua portata, a seguito delle note vicende Fiat e, più in generale, in conseguenza del mutato ruolo della contrattazione collettiva e della rappresentanza negoziale che ha caratterizzato gli ultimi anni. Il modello informale di relazioni industriali trovava ragion d'essere e poteva reggere in uno scenario economico che consentiva una contrattazione collettiva quasi sempre acquisitiva e in un clima di coesione e di consolidata egemonia delle tre grandi confederazioni sindacali. Nella fase attuale, invece, caratterizzata da un'ormai pluriennale crisi economica e dalle note divisioni interne al sindacato dei lavoratori, ove i contraenti aziendali mostrano una certa insof-

³ Sulla formazione extralegislativa del sistema di relazioni industriali v. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, aggiornato da L. BELLARDI, P. CURZIO, V. LECCESE, Bari, 2014, p. 1 ss.

⁴ Sull'effetto impeditivo della c.d. seconda parte dell'art. 39 Cost., cfr. C. cost. 19 dicembre 1962, n. 106.

⁵ Sul punto v. Corte d'App. Milano, 4 marzo 2003, in *RIDL*, 2003, II, 511, con mia nota di commento.

⁶ In tal senso v. R. DE LUCA TAMAJO, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, in *RIDL*, I, 2010, p. 802, il quale precisa che il Protocollo del luglio 1993 distingueva nettamente le competenze della contrattazione nazionale da quella decentrata (circostritta ai premi di risultato), ma senza stabilire quale fosse la sanzione applicabile in caso di violazione delle regole autonomamente poste a livello interconfederale.

ferenza per le pattuizioni stabilite a livello nazionale, questo modello dimostra tutte le sue lacune, a partire dalla necessità di garantire l’esigibilità del contratto decentrato, cioè l’estensione anche ai lavoratori iscritti ai sindacati dissenzienti. La vicenda FIAT – e del suo contratto aziendale di Pomigliano, poi seguito da quelli di Mirafiori e Grugliasco – ha costituito, dunque, il detonatore di una crisi latente del sistema italiano di rapporti collettivi: una crisi che è esplosa nel momento in cui la più grande impresa italiana produttrice di autoveicoli, fortemente esposta alla concorrenza internazionale, ha manifestato l’esigenza di introdurre nuove regole, anche al fine di acquisire una maggior competitività attraverso l’intensificazione dell’utilizzazione degli impianti che richiedono investimenti importanti.

2. *La contrattazione di prossimità*

Nel descritto contesto si è andata sviluppando l’esigenza di rafforzare la contrattazione decentrata, ora definita *contrattazione di prossimità*. Si tratta, anzitutto, di una locuzione relativamente nuova nel lessico giuslavoristico essendo stata utilizzata per la prima volta dall’art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni in l. n. 148/2011⁷. Tale norma rubricata, appunto, «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità» evoca, da un lato, l’impiego di una tecnica legislativa ormai collaudata, essenzialmente rivolta non tanto a fissare regole, ma piuttosto a promuovere comportamenti ritenuti virtuosi: comportamenti che, nel caso dell’art. 8, attengono alla conclusione di «specifiche intese» a livello aziendale o territoriale al fine di perseguire scopi prestabiliti dal legislatore. Infatti, la contrattazione di prossimità deve essere finalizzata al perseguimento di obiettivi di maggiore occupazione, valorizzazione della qualità dei contratti di lavoro, introduzione di forme di partecipazione dei lavoratori, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi occupazionali, realizzazione di investimenti e avvio di nuove attività.

⁷ Il materiale legislativo richiamato nel presente contributo è consultabile tramite la seguente pagina dell’Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=4912.

Si tratta di veri e propri vincoli di scopo⁸, nel rispetto dei quali i contratti territoriali o aziendali possono regolare, anche in deroga a quanto previsto dalla legge o dai CCNL, le materie inerenti all'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento ad una serie di materie tassativamente indicate: la regolamentazione delle mansioni del lavoratore e la relativa classificazione del personale; gli impianti audiovisivi e l'introduzione di nuove tecnologie; i contratti a termine, a orario ridotto, modulato o flessibile; il regime della solidarietà negli appalti ed i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; la disciplina dell'orario; le modalità di assunzione e disciplina del rapporto comprese le co.co.pro., le partite Iva ed il regime della trasformazione e conversione dei contratti di lavoro; le conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per i licenziamenti discriminatori, o concomitanti col matrimonio o, più in generale, nulli per le altre ragioni previste dalla legge.

In altri termini, al contratto di prossimità è assegnata la facoltà di attenuare talune rigidità legislative oppure dettate dal CCNL, ampliando così il potere organizzativo del datore di lavoro, compresa la facoltà di incidere sulla flessibilità interna al rapporto di lavoro⁹.

Alla luce di tale specifica disciplina si è detto che la «contrattazione di prossimità» è una forma di manifestazione di autonomia collettiva decentrata, che presenta evidenti profili di tipicità e specialità¹⁰ poiché, da un lato, deve essere finalizzata al perseguimento di determinati scopi; dall'altro, il contratto di prossimità acquisisce efficacia *erga omnes* e potestà derogatoria della legge e del contratto collettivo nazionale qualora sia sottoscritto dalle associazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello territoriale ovvero dalle rappresentanze sindacali presenti in azienda ai sensi della normativa di

⁸ In tal senso v. R. DE LUCA TAMAJO, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in *DLRI*, 140, 2013, p. 726.

⁹ Sull'importanza della flessibilità interna al rapporto di lavoro a fini di incremento della produttività v. L. NOGLER, *Crescita economica e riforma della disciplina dei rapporti di lavoro*, in *MGL*, 6, 2012, p. 451.

¹⁰ In tal senso v. M. MARAZZA, *Il "contratto di prossimità" è una fattispecie contrattuale tipica, che sopravvive al sistema di contrattazione collettiva generale*, 2012, in www.amicimarcobiagi.com.

legge o e degli accordi interconfederali, compreso l’AI del 28 giugno 2011, cioè nel rispetto del principio maggioritario.

Peraltro, sebbene si tratti di una locuzione nuova nel lessico giuslavoristico, la contrattazione di prossimità sottende un fenomeno conosciuto ormai da alcuni decenni, che si è andato concretizzando attraverso il fenomeno del decentramento contrattuale, il quale, a sua volta, ha determinato una vera e propria tendenza all’aziendalizzazione del sistema giuridico del lavoro¹¹.

Tale tendenza al decentramento contrattuale, da più parti criticata almeno in epoca recente, ha preso le mosse verso la metà degli anni settanta del secolo scorso, con la legislazione della crisi, che ha inaugurato una tecnica legislativa basata su interventi settoriali e specifici che si connotano per essere aperti o intrecciarsi con la contrattazione territoriale. Secondo questo modello la legge fissa la regola, ma assegna alla contrattazione collettiva il compito di apportare delle deroghe al fine di adattare la regola stessa alle specificità del settore merceologico, ovvero della singola azienda. Tale tecnica legislativa è stata seguita anche negli anni successivi, nella legislazione dell’emergenza degli anni ottanta, nella legislazione della flessibilità degli anni novanta, ed ha visto la sua affermazione più estesa negli interventi legislativi del terzo millennio.

Anzi, è proprio in relazione ai provvedimenti legislativi approvati nel corso dell’ultimo decennio che la tendenza all’aziendalizzazione del diritto del lavoro risulta più marcata: basti pensare ai numerosissimi rinvii alla contrattazione collettiva di qualsiasi livello contenuti nel d.lgs. n. 368/2001 (sul contratto di lavoro a termine), nel d.lgs. n. 66/2003 (sull’organizzazione dell’orario di lavoro), nel d.lg. n. 276/2003 (sui contratti di lavoro flessibili e sulle modalità organizzative dell’impresa)¹² nonché nella legge n. 92/2012 (c.d. legge Fornero). Le deleghe legislative alla contrattazione collettiva non sono mancate neppure nei provvedimenti adottati dal Governo Letta.

¹¹ V. BAVARO, *L’aziendalizzazione nell’ordine giuridico-politico del lavoro*, in *LD*, 2, 2013, p. 213.

¹² C. ZOLI, *Contratto e rapporto tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 103, 2004, p. 359 ss.

Il fenomeno della devoluzione legislativa di competenze alla contrattazione collettiva è dunque risalente nel tempo; tuttavia, non si può disconoscere la portata innovativa dell'art. 8 della l. n. 148/2011 poiché tale norma non riguarda singoli istituti, bensì l'intera materia dell'organizzazione del lavoro e, in particolare, i profili più delicati sui quali negli anni precedenti si è concentrata la protezione dei lavoratori attraverso la norma generale, astratta ed inderogabile. Secondo l'art. 8, invece, la legge può finire per perdere, almeno in parte, la sua connotazione di fonte regolatrice di interessi autenticamente generali¹³, facendosi permeare dal particolarismo di questa o quella categoria, di questo o quel territorio, di questa o quella azienda nel cui ambito territoriale il contratto di prossimità troverà applicazione.

Con il citato art. 8, inoltre, la tendenza al decentramento contrattuale viene enfatizzata al punto da incidere anche sulle stesse modalità di approccio alle regole giuslavoristiche. Invero, se in passato nel ricostruire la disciplina di un certo istituto si seguiva un percorso *top down*, cioè si partiva dalla disciplina generale di legge, per poi passare a quelle dettate dal contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, caratterizzate da una progressiva specificità. Attualmente, invece, occorre spesso seguire un approccio *bottom up*: si parte dal contratto aziendale o territoriale per valutarne la conformità o no alla disciplina generale dettata dalla legge e dalla contrattazione nazionale. A ben guardare, è questa l'operazione effettuata anche da Alberto Mattei con l'Osservatorio: ci si concentra sui singoli contratti decentrati per valutarne le peculiarità, così fornendo una rappresentazione del processo di territorializzazione che il diritto del lavoro sta attraversando.

Va comunque osservato che anche in relazione a tale ricostruzione, la disciplina di legge non sparisce, ma diventa riflessiva, nel senso che l'ordinamento giuridico statale si ripiega su stesso, guarda al proprio interno, stabilisce le procedure ed individua i soggetti idonei a fissare le regole del gioco, con una evidente apertura alla regolazione secondaria.

Peraltro, come ha rilevato anni orsono Luigi Mengoni, questa connotazione riflessiva è immanente al diritto del lavoro¹⁴, ben potendo

¹³ R. DE LUCA TAMAJO, *Il problema dell'inderogabilità*, cit., p. 726.

¹⁴ Cfr. L. MENGONI, *La questione del diritto giusto nella società post-industriale*, cit., p. 28.

essere ricondotta alla diversità di condizioni giuridiche dei lavoratori a seconda della categoria di appartenenza, ovvero del territorio o dell’azienda in cui operano. Si pensi alle differenze che corrono tra i trattamenti economici e normativi riconosciuti ai lavoratori del settore bancario piuttosto che metalmeccanico, del commercio, e via via esemplificando. Nella fase attuale, tuttavia, questa differenziazione si afferma anche nell’ambito del medesimo settore merceologico, talvolta in virtù di miglioramenti ottenuti grazie alle rivendicazioni sindacali di livello territoriale, talaltra a causa dell’introduzione di regole peggiorative per i lavoratori volte a superare situazioni di crisi o di riposizionamento aziendale sul mercato.

3. Aziendalizzazione e accordi interconfederali

Negli ultimi anni la valorizzazione della contrattazione territoriale e aziendale si è realizzata non solo attraverso il citato art. 8 della l. n. 148/2011, ma anche mediante due importantissimi interventi dell’autonomia collettiva. Il primo è costituito dall’AI 28 giugno 2011 che, pur riconoscendo al CCNL il compito di garantire l’uniformità dei trattamenti base, ha attribuito alla contrattazione decentrata la facoltà di definire «intese modificative delle norme contrattuali» che risultino maggiormente attinenti alle esigenze di specifici contesti produttivi e che «possono anche rappresentare un’alternativa a processi di delocalizzazione, divenire un elemento importante di attrazione di nuovi investimenti anche dall’estero, concorrere alla gestione di situazioni di crisi per la salvaguardia dell’occupazione, favorire lo sviluppo delle attività esistenti, lo *start up* di nuove imprese, il mantenimento della competitività, contribuendo così anche alla crescita territoriale e alla coesione sociale».

La tendenza al decentramento contrattuale ha poi trovato la sua massima espressione nell’AI separato sulla produttività del 21 novembre 2012¹⁵ a mezzo del quale le parti firmatarie, nel confermare «l’obiettivo

¹⁵ Tale accordo è stato sottoscritto da Cisl e Uil, ma non dalla CGIL. Per le critiche a tale accordo cfr. V. BAVARO, *op. cit.*, p. 238; A. LASSANDARI, *Divisione sindacale e*

comune di sviluppare un sistema di relazioni industriali che crei condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni» afferma la «necessità di favorire soprattutto attraverso la contrattazione di secondo livello, soluzioni coerenti con i principi enunciati negli AI (28 giugno 2011) e in quelli di settore, al fine di agevolare la definizione di intese modificative delle norme contrattuali più mirate alle esigenze degli specifici contesti produttivi».

Il medesimo accordo ritiene altresì «opportuno che i contratti nazionali, tenendo conto della specificità dei diversi settori, affidino alla contrattazione di secondo livello il compito di definire condizioni di gestione flessibile degli orari di lavoro, al fine di rispondere alle diverse dinamiche temporali della produzione e dei mercati, nel rispetto della vigente normativa comunitaria oltre che dei diritti e delle esigenze delle persone». Ancora, l'accordo del novembre 2012 stabilisce che il contratto nazionale «deve perseguire la semplificazione normativa... e prevedere una chiara delega al secondo livello di contrattazione delle materie e delle modalità che possono incidere sulla produttività, quali gli istituti contrattuali che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro».

Per l'ennesima volta, dunque, si tende a privilegiare le esigenze aziendali e si finisce per costruire un modello che, pur riconoscendo al CCNL il compito di «garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori, ovunque impiegati», muove verso la contrattazione territoriale attraverso la previsione di deleghe importanti, che in parte richiamano e in altra parte si aggiungono a quelle previste sia dall'AI del 28 giugno 2011, sia dall'art. 8 del d.l. n. 138/2011. In quest'ottica, non si può negare che l'AI sulla produttività generalizza e specifica la derogabilità del CCNL mediante vere e proprie «clausole di uscita», che legittimano il contratto aziendale o territoriale a derogare al CCNL anche al mero fine di evitare delocalizzazioni o avviare nuovi investimenti, a prescindere da qualsiasi esigenza di specializzazione organizzativa.

“crescita di produttività e competitività”, in *LD*, 2, 2013, p. 254; nonché *infra* nel testo § 4.

In estrema sintesi, nell'accordo del novembre 2012 la spinta al decentramento contrattuale assume la sua massima estensione e pervasività, risultando addirittura incentivata attraverso l'invocata conferma delle misure di defiscalizzazione volte a promuovere soluzioni negoziali che possano garantire incrementi di produttività¹⁶.

Anche questa soluzione non può dirsi particolarmente innovativa, essendo stata adottata fin dal luglio 2008, allorquando il legislatore ha introdotto misure di incentivazione alla conclusione di accordi volti a favorire incrementi di produttività del lavoro agendo sulla leva fiscale e, in particolare, introducendo peculiari discipline di detassazione del salario di produttività¹⁷.

Più precisamente, il regime della tassazione agevolata del salario di produttività, attraverso l'applicazione dell'imposta sostitutiva pari al 10%, è stata introdotta in via sperimentale dall'art. 2, d.l. n. 93/2008 (per l'anno 2009) ed è stata successivamente reiterata di anno in anno¹⁸. Per il periodo 2013-2015, essa è stata confermata dall'art. 1, comma 481, della l. n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) che, nel dar seguito all'impegno assunto dal governo nei confronti delle parti sociali firmatarie dell'AI del 21 novembre 2012, da un lato, ha stanziato 950 milioni di euro per il 2013, dall'altro, ha rinviato ad un apposito DPCM di concerto con il ministero dell'Economia e delle finanze la fissazione delle modalità da seguire per accedere alla detassazione. Tale decreto è stato emanato in data 22 gennaio 2013; successivamente è intervenuta la circolare n. 15 del 3 aprile 2013 dell'Agenzia delle Entrate, che ha fornito i chiarimenti in merito alle specifiche condizioni per l'applicazione del regime della detassazione. Dette agevolazioni, peraltro, sono integrative rispetto agli sgravi contributivi già previsti per i premi di rendimento o

¹⁶ A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 257.

¹⁷ Per una ricostruzione dei molteplici interventi legislativi in materia di detassazione del salario di produttività v. A. CORVINO, *L'accordo fra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil sull'applicazione della detassazione*, in *DRI*, 2, 2011, p. 539.

¹⁸ In particolare v. art. 2, comma 256 e 257 della l. n. 191/2009 (per l'anno 2010); art. 53 del d.l. n. 78/2010 e art. 1, comma 47, della l. n. 220/2010 (per l'anno 2011); art. 26 del d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2012 e relativi decreti e circolari di attuazione.

produttività ai sensi dell'art. 1, commi 67 e 68 della legge n. 247/2007, confermati per l'anno 2013 dal d.m. del 27 dicembre 2012.

È opinione pacifica che l'Accordo interconfederale “sulla produttività” del novembre 2012, s’inserisce in una lunga tradizione di “patti sociali” a cui, nei momenti di particolare crisi, il nostro paese ha fatto ricorso nel tentativo di rilanciare il sistema economico modificando il contesto dei rapporti collettivi. Tuttavia, il dato da segnalare è che il DPCM, attuativo della legge di stabilità 2013, ha introdotto misure restrittive rispetto al passato, tant'è che, sulla base di tale disciplina, la detassazione può essere perseguita attraverso due strade parallele ed alternative.

La prima richiede la definizione di indicatori quantitativi finalizzati a misurare la produttività, la redditività, la qualità, l'efficienza e l'innovazione. Si tratta di criteri generali, ma di carattere tecnico, che sembrano meglio attagliarsi ad un contratto collettivo territoriale.

La seconda strada, percorribile più agevolmente con un accordo sindacale aziendale, postula l'attivazione di almeno una misura in almeno tre delle aree di intervento prestabilite e che riguardano:

- 1) la ridefinizione degli orari e della loro distribuzione con modalità flessibili, anche in rapporto agli investimenti, all'innovazione tecnologica ed alla fluttuazione dei mercati finalizzati ad una più efficiente utilizzazione delle strutture;
- 2) l'introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie attraverso una programmazione anche non continuativa delle giornate eccedenti le due settimane;
- 3) l'adozione di misure destinate a rendere compatibile l'impiego delle nuove tecnologie informatiche, necessarie per lo svolgimento della nuova attività lavorativa, con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori;
- 4) l'attivazione di misure e programmi destinati alla fungibilità delle mansioni ed alla integrazione delle competenze, anche in relazione ai processi di innovazione tecnologica.

Non v'è dubbio che il Governo, con l'emanazione del DPCM 22 gennaio 2013, abbia voluto introdurre taluni criteri di selettività, cioè regole più rigorose rispetto al passato per quanto attiene al tema della detassazione del salario di produttività. Tuttavia, tale selettività è stata

almeno in parte superata con la sottoscrizione, questa volta anche da parte della CGIL, dell’AI del 24 aprile 2013, il quale ha stabilito che l’accesso alla detassazione è ammesso in tutte le ipotesi in cui il contratto decentrato preveda una ridefinizione della disciplina degli orari di lavoro, venendo meno, così, la necessaria previsione di un intervento in almeno tre delle materie indicate dal DPCM.

4. I fattori extra-lavorativi della produttività

Dall’AI dell’aprile 2013, così come da quelli precedenti, traspare, dunque, la conferma dell’impostazione non nuova nella legislazione e nella contrattazione collettiva del nuovo secolo: un’impostazione secondo cui soltanto concentrandosi sul lavoro e sulla riduzione delle relative tutele¹⁹ sarebbe possibile garantire un incremento della produttività e competitività delle imprese.

Per questa ragione le linee guida sulla produttività sono state oggetto di severe critiche, obiettandosi, in particolare, che la strategia necessaria per rilanciare la competitività delle imprese, in un paese come l’Italia, non può essere costituita soltanto dagli interventi sulla flessibilità del lavoro. Piuttosto ci si dovrebbe concentrare su fattori extralavorativi quali il costo dell’energia e la riorganizzazione della logistica e del sistema dei servizi di trasporto; sarebbe inoltre necessario intervenire sulla burocrazia, sulla legalità, sull’istruzione, ecc., nonché sul tema dell’introduzione diffusa di sistemi di “innovazione di prodotto e di processo”.

Peraltro, sarebbe ingeneroso affermare che le parti sociali, a livello interconfederale, non abbiano tenuto conto di tali importantissimi fattori di competitività; essi, infatti, vengono espressamente menzionati nelle “Considerazioni introduttive” dell’AI del novembre 2012 ma, purtroppo, nella parte prescrittiva dell’accordo non vengono più considerati.

La soluzione adottata dall’AI del 2012 pare dunque criticabile poiché, da un lato, richiama ma non interviene sui fattori extralavorativi

¹⁹ Sul punto v. A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 259.

che potrebbero incidere efficacemente sull'incremento di produttività dell'intero sistema economico; dall'altro, il ricorso alla misura promozionale della detassazione del salario di produttività introduce un elemento di forte incertezza nel sistema impositivo e può anche prestarsi ad abusi generalizzati. Infatti, sia da parte del lavoratore, che può ottenere una maggiore retribuzione netta, sia da parte dell'impresa, che può giovare di un minor costo del lavoro, si presenta un incentivo a dichiarare come "variabili" quote crescenti di retribuzione, anche se variabili non sono. E risulta difficile individuare il modo in cui l'amministrazione fiscale possa distinguere tra componenti retributive effettivamente variabili e componenti fisse.

Pare dunque condivisibile la considerazione secondo la quale la disciplina sulla detassazione del salario di produttività, piuttosto che premiare l'innovazione organizzativa e produttiva, si propone di ridurre il cuneo fiscale; ma allora, sarebbe stato più opportuno rendere questa misura più trasparente e non limitata alle sole imprese in cui viene svolta la contrattazione di secondo livello, introducendo ovvie distorsioni nelle condizioni di competitività delle imprese²⁰.

Sotto questo profilo pare dunque condivisibile l'affermazione di Vincenzo Bavaro, secondo cui le misure di promozione della contrattazione aziendale e territoriale, anziché tutelare la libertà di concorrenza tra imprese, tendono a garantire la libertà delle imprese nella concorrenza, riconoscendo loro la possibilità di introdurre deroghe particolari, così alterando le regole del mercato del lavoro, ma senza incidere sui veri fattori strategici della produttività²¹.

5. *Gli interventi in provincia di Trento (cenni)*

Sotto questo profilo decisamente più importanti si rivelano gli interventi operati in provincia di Trento con la sottoscrizione unitaria, in data 5 dicembre 2012, del protocollo di intesa tra la Provincia autonoma di Trento e le parti sociali ed economiche in materia di "Nuove

²⁰ In tal senso v. D. ANTONIOLI, P. PINI, *op. cit.*

²¹ V. BAVARO, *op. cit.*, p. 239.

azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino”. Tale Protocollo prevede, in aggiunta a quanto stabilito a livello nazionale, particolari agevolazioni IRAP per le imprese sui redditi già assoggettati alle agevolazioni di cui sopra.

Particolarmente interessante si profila, inoltre, la soluzione adottata in sede di revisione della l.p. n. 6/1999 in materia di incentivi alle imprese, la quale inserisce la contrattazione aziendale nell’ambito della procedura per la concessione di contributi finanziari per l’ammodernamento e l’incremento della competitività delle imprese. In particolare, secondo tale disciplina, l’accordo negoziale, che è pur sempre un contratto collettivo aziendale, costituisce il requisito necessario per l’ottenimento dei contributi e, quindi, assume una valenza autorizzatoria del finanziamento provinciale. Si tratta di una misura certamente importante, ma che deve tener conto delle possibili azioni collusive dei soggetti privati (aziende e sindacati) al fine di accedere al riconoscimento delle risorse pubbliche. Tale soluzione, dunque, implica un attento esame da parte dell’Amministrazione sull’efficacia delle soluzioni adottate dalle parti sociali private.

LA DELEGA ALLA PROVINCIA DI TRENTO SUGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Michele Colasanto

SOMMARIO: *1. Le radici. - 2. Il disegno. - 3. L'ipotesi di lavoro. - 4. Il modello.*

1. Le radici

La delega in materia di ammortizzatori prende il suo avvio con l'accordo di Milano tra le Province di Trento e di Bolzano e il Governo italiano con riguardo peraltro ad altri due ordini di competenze, quelle relative all'università e alla capacità d'imposizione fiscale¹.

La data è il 30 novembre 2009, ben presenti, ormai, i segni della crisi economica e occupazionale che oggi è ancora più grave.

Ma per comprendere più precisamente il significato dell'accordo stesso va tenuto presente il nesso con il percorso non breve, più che trentennale, della politica del lavoro nella realtà trentina.

Caposaldo di questo percorso è la legge n. 19 del giugno 1983, con il suo impianto concertativo e con l'istituzione in particolare dell'Agenzia del lavoro, antesignana di una stagione di federalismo amministrativo in questa materia che è passata attraverso i decreti Bassanini del 1997, il quadro normativo tracciato dal nuovo titolo V della Costituzione del 2001, che ancora ha animato il Protocollo con le parti sociali del luglio 2007 e la relativa legge attuativa n. 247 dello stesso anno, ma che appare aver esaurito la sua capacità di dare un assetto stabile nel nostro

¹ Una scheda sugli ammortizzatori sociali in Trentino è consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=534.

paese alla regolazione del lavoro in incrocio tra contrattazione, previdenza, mercato del lavoro e policy².

La Provincia di Trento rappresenta in questo senso un'eccezione. Il quadro normativo derivato dalla ricordata legge 19 con i successivi aggiornamenti ha mostrato di reggere alle diverse vicende economiche e sociali di questi anni e ha lasciato dispositivi di miglioramento in materia di workfare in particolare con la legge del 1993 a favore dei lavoratori in mobilità nella Regione Trentino-Alto Adige; e con l'istituzione, nel 1990, del cosiddetto Progettone, ovvero il sostegno all'occupazione tramite l'istituzione di "Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale", oggetto di uno specifico servizio dell'Amministrazione provinciale.

Soprattutto è stato possibile consolidare un insieme di politiche attive, realizzate attraverso un piano di politiche del lavoro proposto alla Giunta dalla Commissione provinciale del lavoro e gestito con modalità di codecisione tra parti sociali e Provincia, con l'assistenza tecnica della già ricordata Agenzia. A maggior ragione valgono queste considerazioni se si considera che i Centri per l'Impiego che hanno sostituito il vecchio collocamento fanno capo alla stessa Agenzia, che riassume così in sé sia compiti di attuazione delle politiche sia l'erogazione dei relativi servizi, laddove ordinariamente politiche e servizi fanno capo a responsabilità diverse: le prime alle Regioni, le seconde alle Province, con l'incertezza legata oggi alla loro "abolizione".

La delega si presenta dunque come il punto di arrivo di un orientamento politico-istituzionale decisamente *pro-labor*, che tende a fare del lavoro uno dei suoi cardini per la produzione di valore, determinante per la salvaguardia stessa dell'autonomia e dei legami sociali che la sorreggono.

² È l'assetto immaginato, proprio a ridosso del Protocollo del 2007, come fine di un ciclo e avvio di un programma di riforme nel senso indicato di una interconnessione tra i diversi piani su cui si svolge la regolazione e la promozione del lavoro. Così T. TREU, *Il contributo del Protocollo 29 luglio 2007 al welfare italiano e alle sue prospettive*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Torino, 2008, p. 1-28.

2. Il disegno

La delega, in tale prospettiva, rappresenta un punto di arrivo ma al tempo stesso di ripresa del percorso appena ricordato.

Ciò che sarà, nelle norme che già la definiscono e in quelle che la implementeranno ulteriormente, è infatti un disegno ambizioso, e al momento della sua richiesta, anticipatorio di una riforma organica degli ammortizzatori sociali contestualizzata rispetto agli interventi di politica attiva.

Le Linee Guida varate a questo proposito dalla Giunta nel maggio 2010 avanzavano un disegno articolato su sette punti.

1. Universalismo. Superando la logica categoriale che storicamente ha caratterizzato il nostro paese, adottare una visione di tipo universalistico più equa, allargata al lavoro regolato da contratti atipici o comunque privo di tutela previdenziale.
2. Responsabilità. Prevedere una tutela che eviti derive assistenzialistiche e comporti una capacità contributiva da parte di imprese e lavoratori.
3. Innovatività. In particolare semplificare le procedure, migliorare criteri di accesso e prestazioni, rendere più efficiente ed efficace l'intero sistema di ammortizzatori.
4. Condizionalità. Sulla scorta delle suggestioni proprie dei modelli europei più avanzati, contrastare i fenomeni di azzardo morale ma al tempo stesso garantire la disponibilità di azioni diffuse di sostegno alla ricerca di un'occupazione.
5. Qualità del lavoro. Fare della stessa condizionalità un'occasione di *upgrading*, e riqualificazione, del lavoro valorizzando la formazione continua e permanente in tutte le loro forme, formali e informali.
6. Sussidiarietà. Sviluppare, sia per le politiche attive che per quelle passive, un'azione di coinvolgimento degli attori sociali in particolare attraverso la contrattazione, i patti sociali territoriali e settoriali, il rafforzamento degli enti bilaterali e il sostegno alla cooperazione.

Espliciti nelle linee guida appaiono altresì sia il richiamo ad azioni che contribuiscano ad agganciare gli ammortizzatori a interventi sui

giovani inoccupati od occupati in condizione di precarietà, sia anche il richiamo ad una riforma che preveda una linea di protezione una volta esaurita quella prestata dagli ammortizzatori stessi e tenuto conto, peraltro, che già dal 2009 è presente nella Provincia di Trento un reddito di garanzia di contrasto alla povertà³.

3. *L'ipotesi di lavoro*

Ciò che dà corpo normativo alla delega è il decreto legislativo n. 28 del marzo 2013, dopo invero l'entrata in vigore della riforma nazionale degli ammortizzatori, con la legge n. 92 del 2012 (riforma Fornero), ma di per sé neutrale rispetto all'intervento della Provincia perché sancisce il rispetto del quadro normativo dentro cui questo intervento deve svolgersi; il quadro attuale e ovviamente gli eventuali mutamenti successivi. Di fatto definisce le modalità di attuazione della delega, laddove l'art. 1 formula le disposizioni per l'attuazione della delega stessa secondo quanto già previsto nel patto di Milano in termini di rispetto dei principi della legislazione nazionale con però cinque sottolineature rilevanti:

- a) la possibilità di vincoli di residenza per l'erogazione delle indennità di disoccupazione, vincoli com'è noto oggetto di discussione da più punti di vista;
- b) la possibilità di istituire assicurazioni obbligatorie;
- c) la piena competenza della Provincia per quanto riguarda l'autorizzazione delle ore di Cassa integrazione ordinaria e straordinaria;
- d) l'esclusione di oneri aggiuntivi per lo Stato anche sotto il profilo previdenziale in ordine al miglioramento dei trattamenti nazionali;
- e) la funzione erogatrice assegnata all'INPS dei suddetti trattamenti e di quelli migliorativi previsti dalla Provincia (integrativi).

³ Si tratta come è evidente di punti che indicano la volontà di ancorare l'attuazione della delega ai principi che presiedono diffusamente ai sistemi di politiche attive e passive del lavoro presenti nelle esperienze del Centro e Nord Europa, e recentemente ripresi in Francia per la riforma del settore con l'istituzione dei Pôle Emploi. Cfr. una delle più recenti rassegne al riguardo: A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

Il decreto attuativo non dà e non poteva dare conto, invece, dell'ipotesi di lavoro adottata, ovvero delle modalità specifiche con cui la Provincia declinerà compiutamente il decreto stesso nell'ambito della propria legislazione.

L'ipotesi in campo allo stato attuale, al di là del vincolo, non certo ininfluenza della sostenibilità finanziaria, è frutto di un "tavolo" concertativo che ha iniziato i propri lavori poco dopo la formulazione delle Linee Guida già ricordate e che peraltro è tuttora aperto. Si tratta in ogni caso di un'ipotesi che ha più di un riscontro nell'attuale assetto nazionale (riforma Fornero) e che oggi appare in qualche modo obbligata in alcune linee portanti, almeno se non si vogliono aggravare i costi assicurativi a carico delle imprese o dello Stato.

La prospettiva universalistica resta confermata, nel senso almeno di rafforzare il superamento dell'approccio categoriale (frammentario e iniquo), iperpensionistico (che ha condizionato le politiche del lavoro e quelle sociali) e alluvionale (discrezionale) nel ricorso massiccio alla Cassa in deroga. Si tratta di capire se si vorrà/potrà allargare le coperture esistenti; in particolar modo verso il lavoro formalmente autonomo ma economicamente dipendente⁴.

L'allargamento della "platea" dei beneficiari dovrebbe essere estesa anche ai dipendenti delle piccole imprese e comunque ai settori ancora esclusi secondo il modello utilizzato nell'artigianato, con lo sviluppo dunque del ruolo degli enti bilaterali o in alternativa per il tramite di un Fondo di solidarietà territoriale.

La condizionalità, già sperimentata con i vari accordi provinciali anticrisi di tutela del reddito dei lavoratori in cassa integrazione o disoccupati, oltre che assumere i livelli essenziali previsti dalla riforma Fornero, dovrebbe anch'essa rafforzarsi con politiche di piano più innovative rispetto allo stato dell'economia e della società trentina, valorizzando, con la formazione, altre modalità di (ri)qualificazione del lavoro, come i *work-experience*.

⁴ Sulle distorsioni presenti nei sistemi di protezione sociale denunciati già dal Rapporto Onofri nel 1997, si v. M. FERRERA, V. GARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, 2012, pubblicato nella collana storica della Banca d'Italia. Il testo del Rapporto Onofri è consultabile tramite la seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=1436.

Soprattutto la condizionalità dovrebbe essere il perno su cui costruire ciò che è sempre mancato al nostro paese: l'utilizzo degli ammortizzatori sociali nell'ambito di un sistema integrato di protezione ma anche di attivazione dei beneficiari e degli attori sociali coinvolti con politiche attive interessate a sostenere la ricerca di un nuovo lavoro piuttosto che assumere una logica risarcitoria.

L'ipotesi adottata e tuttora in campo, come si è detto, si è peraltro già definita secondo alcuni assi importanti. In particolare:

- un reddito di attivazione equivalente ad Aspi e Miniaspi a base contributiva, ma con l'intervento della fiscalità generale per migliorare le prestazioni sia in termini di reddito che di durata ad una platea più estesa di quella prevista attualmente dello stesso ordinamento nazionale riformato;
- un reddito di continuità (cassa integrazione riformata) che punta in questo caso soprattutto all'allargamento della platea utilizzando, per gli addetti privi di copertura, come già ricordato, gli enti bilaterali o i Fondi di solidarietà.

Per i giovani, è già attivo un reddito di qualificazione che in verità si rivolge in particolare ai già occupati interessati a completare il proprio ciclo di studi, sostenendone i congedi necessari. Ma il programma Garanzia giovani dovrebbe mettere a sistema interventi finalizzati ad estendere i tirocini, valorizzandoli economicamente e agganciandoli alla Previdenza complementare regionale, incentivando così l'avvio di una storia contributiva anche prima di godere di un contratto di lavoro⁵.

Esplicita sarà poi l'adozione di misure sotto il profilo della condizionalità per inserire l'attuale reddito di garanzia nel previsto rafforzamento delle politiche attive.

Tornando a Garanzia Giovani vale la pena sottolineare come i relativi interventi siano contendibili su tutto il piano nazionale e venga meno quindi per tali interventi il requisito della residenzialità che la Provincia tende invece ad affermare per le proprie politiche pubbliche.

⁵ Una scheda di documentazione in merito al programma europeo è consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=4106.

4. Il modello

Approfondendo l'analisi, con riguardo al dibattito in Italia sulla riforma degli ammortizzatori, ciò che emerge rispetto all'ipotesi avanzata è un modello le cui linee erano state tracciate implicitamente nei primi anni della lunga crisi che stiamo vivendo attraverso gli interventi di contenimento delle difficoltà occupazionali che sono stati realizzati tramite l'uso generalizzato della Cassa in deroga.

Da un lato questo modello prendeva atto dei punti di accordo resi evidenti dai tentativi, parziali o falliti, proposti fino quasi alla fine del 2012 (alla vigilia dunque della legge Fornero) sempre "in attesa della riforma degli ammortizzatori", come veniva ritualmente premesso anche in sede normativa.

Si trattava, in particolare:

- della disfunzionalità e iniquità conclamata di un sistema categoriale, disperso, alluvionale, per riprendere i termini già citati;
- la necessità di adottare principi universalistici;
- la sostenibilità a fronte della crisi fiscale dei sistemi di welfare;
- la contestualità tra politiche attive e passive per scoraggiare comportamenti opportunistici e affermare però allo stesso tempo il principio di attivazione dei beneficiari;
- l'affermazione del principio di sussidiarietà, compresenza quindi di interventi a carattere sia pubblico sia privato;
- il superamento del rischio assistenzialista, problema pressante per il welfare italiano.

Rispetto a queste acquisizioni i modelli più accreditati si sono allineati sul riconoscimento dello Stato come garante di eguaglianza nell'accesso a politiche sia attive che passive, soluzione ritenuta più coerente con il dettato costituzionale, ma che implicava un forte incremento della spesa sociale.

Si poneva dunque con evidenza un problema di compatibilità economica, cui andava aggiunto al tempo stesso la quasi impossibilità di disporre di policy e soprattutto di servizi realmente esigibili ed efficaci, data la bassa spesa pubblica, la debolezza organizzativa dei Centri per l'impiego, la differenziazione prodotta dalle competenze attribuite alle Regioni.

In alternativa, fin quasi alle soglie della Legge 92/2012 come già ricordato sembrava più opportuno confrontarsi con quanto si è fatto strada spontaneamente nel primo decennio del secolo in materia di ammortizzatori; si tratta più precisamente:

- da un lato delle esperienze derivate dall'autonomia collettiva dal carattere di per sé settoriale e che però hanno sviluppato forme innovative di protezione del reddito soprattutto per i lavoratori di aziende in difficoltà;
- dall'altro lato del processo di localizzazione delle tutele attraverso l'intervento delle Regioni, che si può assumere indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente agli attuali assetti costituzionali.

In questo senso è stato dato al modello (per quanto non compiutamente definito) la denominazione di “neo-costituzionalista”, prefigurando l'affermarsi, accanto all'intervento statale, di un “sistema parallelo” che ha preso corpo “camminando ben saldo sulle due gambe costituite... dalla competenza regionale... e dalla libertà di assistenza privata ex articolo 38, comma 5 della Costituzione”.

In questo modo verrebbe avvalorato “un sistema di ammortizzatori sociali retto non più solo sui cardini costituzionali tradizionali... bensì anche su principi attuali...” di fatto fuori da un'impostazione rigidamente “statalista”⁶.

Le considerazioni svolte sono ovviamente del tutto indicative e non danno conto dell'intenso dibattito che è maturato sul piano propriamente giuslavoristico e costituzionale, ma sono utili per porre in evidenza su quale base si è cercato di legittimare nella Provincia di Trento l'ipotesi adottata per traghettare la delega dal decreto attuativo alla normativa provinciale.

Rispetto ai mutamenti intervenuti con il riordino realizzato dalla riforma Fornero, l'ipotesi ha perso il carattere relativamente inedito che la connotava al momento della sua adozione, laddove la stessa riforma sembra aver introdotto dispositivi in materia di sussidiarietà, di miglioramento delle prestazioni, di estensione della platea dei beneficiari, ma

⁶ D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neo-costituzionalista*, in *DRI*, 4, 2008, p. 994-995.

anche di valorizzazione del ruolo delle Regioni in materia di politiche attive. È peraltro già presente un'ulteriore proposta di riforma che avrà inevitabilmente come obiettivo un rafforzamento dell'orientamento universalistico e che però, in controtendenza rispetto all'assetto attuale, sembra anche voler ridimensionare le competenze delle regioni, con un superamento del federalismo amministrativo, almeno in materia di lavoro (come mostra la discussione su di una Agenzia del lavoro a carattere nazionale).

Tuttavia non andrebbe in ogni caso sottovalutato il ruolo del territorio:

- nel reperire le risorse, non solo finanziarie, per contrastare la disoccupazione, migliorare l'occupazione e l'attrattività del territorio stesso verso nuove imprese;
- nel sostenere la spinta all'imprenditorialità giovanile;
- nel facilitare l'integrazione con la formazione professionale, iniziale, continua e permanente.

Sono questi tutti fattori di forza per un processo di mobilitazione sociale necessaria ad un cambio di prospettiva che comporta con sempre maggiore evidenza una morfogenesi dei mercati del lavoro, ormai a carattere transizionale, segnato dall'intreccio tra lavoro, non lavoro, formazione, esperienze in impresa o in altre organizzazioni profit e non profit⁷.

A maggior ragione valgono queste osservazioni per un tessuto produttivo e sociale quale è quello trentino che ha fatto della coesione sociale una componente determinante del suo capitale sociale, come segnalava già negli anni settanta chi poneva questo capitale in relazione positiva con i "rendimenti istituzionali" nelle Regioni italiane e collocava il Trentino-Alto Adige tra le prime di queste Regioni quanto a densità del capitale sociale stesso⁸.

In questo sta il percorso che ha condotto la Provincia di Trento a conseguire diversi primati nella qualità della vita, e che però ha oggi la

⁷ Per la nozione di mercati transazionali si vedano tra gli altri i lavori di P. OSTERMAN, *Choice of employment system in internal labor markets*, in *IR*, 27, 1, 1984, p. 46-47 e M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, 2005.

⁸ Cfr. R. PUTMAN, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1997 (ed. orig. 1993).

necessità ormai urgente di disporre di strumenti, come possono esserlo ammortizzatori efficienti, in grado di sostenere il passaggio verso un'economia locale più competitiva e dunque con un mercato del lavoro più efficiente e una struttura delle professioni destinata a un forte (e rapido) ricambio verso un forte *upgrading* dell'intero sistema occupazionale.

IL DECENTRAMENTO DELLA “CONOSCENZA” ALLA BASE DELLO SVILUPPO DELLA PARTECIPAZIONE SINDACALE IN AZIENDA

Mario Vittorio Giovannacci

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* - 2. *Nuovi modelli organizzativi e partecipazione dei lavoratori.* - 3. *Il ruolo delle relazioni sindacali nei processi di innovazione tecnologica e organizzativa.* - 4. *Le asimmetrie informative e l'importanza della formazione dei rappresentanti sindacali.* - 5. *L'importanza del sostegno pubblico ai modelli partecipativi fondati sulla conoscenza.*

1. Introduzione

Si vanno ormai moltiplicando gli studi che dimostrano come l'innovazione in azienda rappresenti il principale strumento per il rilancio competitivo del nostro sistema economico¹. Se le imprese non accrescono la loro competitività sui mercati europei e globali rischiano di chiudere portando con sé drammatiche crisi occupazionali².

L'innovazione spesso incontra forti resistenze in azienda da parte dei lavoratori e dei loro rappresentanti sindacali: ciò dipende, il più delle volte, dall'assenza di pratiche partecipative nelle relazioni industriali aziendali intese come informazione e consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

¹ Sul punto si v., *ex multis*, S. ALBERTINI, R. LEONI (a cura di), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, Milano, 2009; P. PINI, D. ANTONIOLI, L. DELSOLDATO, M. MAZZANTI, *Dinamiche innovative, relazioni industriali, performance nelle imprese manifatturiere. Seconda indagine sul sistema locale di Reggio Emilia*, Milano, 2007.

² Sui cambiamenti in atto nel sistema di relazioni industriali indotti dalla riapertura dell'*open shop* e dalla necessità di competitività delle imprese, cfr. G.P. CELLA, *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e “fallimenti” delle culture sindacali*, in *DLRI*, 1, 2011, p. 103 ss.

In proposito, un importante studio dell'Istituto promozione dei Lavoratori (Ipl), su "Innovazione e partecipazione in azienda"³, svolto grazie al finanziamento del Fondo sociale Europeo, dimostra che quando le rappresentanze sindacali aziendali conoscono la situazione economica e finanziaria dell'azienda s'incontrano meno resistenze nei processi d'innovazione organizzativa.

Per la messa a punto di tali pratiche partecipative c'è bisogno, tuttavia, di un supporto tecnico scientifico all'azione sindacale che, pur rimanendo nella sua autonomia ed indipendenza, deve esser messo in grado di conoscere al meglio la realtà economico-finanziaria ed organizzativa dell'azienda in cui opera.

In Alto Adige, sul modello di quanto accade oltre Brennero, l'Istituto promozione dei Lavoratori (d'ora in poi Ipl)⁴ sostiene l'azione negoziale dei sindacati, tramite la sua attività di formazione e consulenza tecnica sulla contrattazione aziendale, secondo la logica per cui solo abbattendo le barriere di "conoscenza" e comprendendo le reali pro-

³ M.V. GIOVANNACCI, *Innovazione e partecipazione in azienda: cambiamenti organizzativi e relazioni industriali in Alto Adige*, Afi-Ipl, Bolzano, 2012. Il testo della ricerca condotto è consultabile attraverso la seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=6068. Nella letteratura delle relazioni industriali vv. G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Bologna, 1995; G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, 2009; M. WEISS, *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in *DRI*, 1, 2004, p. 153. Inoltre, la ricerca compiuta presso l'Afi di M.V. GIOVANNACCI, D. MAGNANI, *La contrattazione aziendale. Manuale per la negoziazione di secondo livello*, Afi-Ipl, Bolzano, 2011, consultabile tramite l'Osservatorio.

⁴ L'Istituto di Promozione dei Lavoratori (Ipl) è un ente pubblico di ricerca, formazione e consulenza finanziato dalla Provincia autonoma di Bolzano. L'Istituto si configura come ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica ed è nato nel 1995 grazie ad una specifica legge provinciale che lo ha istituito (l. p. n. 39/1992). Attraverso la sua attività l'Ipl, mira al miglioramento della condizione professionale, economica e sociale di tutti i lavoratori. A tal fine un team ricercatori fornisce il proprio appoggio e *know how* alle organizzazioni sociali e sindacali dell'Alto Adige, senza comprometterne l'autonomia contrattuale e la sovranità decisionale. La peculiarità dell'Ipl, che lo avvicina all'esperienza delle vicine *Arbeiterkammern* austriache, è il controllo politico dell'istituto da parte delle organizzazioni sindacali e sociali dell'Alto Adige. L'Istituto opera infatti sotto l'egida di una Giunta d'Istituto in cui siedono i rappresentanti delle organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil, Asgb) e sociali (Acli, Kvw) altoatesine.

blematiche è possibile creare quel clima partecipativo del quale oggi le imprese e i lavoratori hanno bisogno.

In tale contesto, vanno moltiplicati gli sforzi pubblici e privati per accrescere quelle competenze che sono alla base di una vera cultura partecipativa in azienda.

2. Nuovi modelli organizzativi e partecipazione dei lavoratori

A partire dagli anni Novanta, come è noto, si assiste al graduale superamento del tradizionale modello di produzione taylorista-fordista che lascia progressivamente il posto a nuovi metodi di produzione, più flessibili e “snelli”, in grado di adattarsi con maggiore rapidità ai cambiamenti tecnologici.

Infatti, sono proprio le innovazioni tecnologiche, la continua ricerca di nuovi prodotti, nuovi mercati e/o nuovi processi produttivi che consentono alle imprese di stare al passo con i tempi e di reggere una concorrenza globale sempre più agguerrita. Dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, tali innovazioni rappresentano per i lavoratori una “lama a doppio taglio” poiché da una parte possono consentire una vera e propria crescita professionale, dall'altra possono determinare anche un'intensificazione dei carichi di lavoro.

Nel corso del 2010, l'Ipl ha svolto uno studio avente lo scopo di indagare le innovazioni tecnologiche ed organizzative introdotte nel triennio 2008-2010 dalle imprese altoatesine con più di cinquanta dipendenti⁵ con l'obiettivo di analizzare il rapporto tra relazioni industriali ed innovazione tecnologica ed organizzativa.

Stando ai risultati, oltre la metà delle imprese altoatesine con più di cinquanta dipendenti ha lanciato nuovi prodotti e/o introdotto nuovi processi produttivi. I dati suggeriscono, inoltre, che nella maggioranza dei casi le innovazioni tecnologiche sono accompagnate da cambiamenti organizzativi.

Lo studio si è concentrato in particolare sull'introduzione di “High Performance Work Practices” (HPWP), ossia pratiche di lavoro ad alta

⁵ Cfr., *supra*, nt. 3.

prestazione, la cui efficacia si basa sulla crescente responsabilità e motivazione delle risorse umane. Queste pratiche possono essere considerate una forma di partecipazione diretta, in quanto consentono ai lavoratori di prendere direttamente parte ai processi aziendali. I dati evidenziano un forte incremento del ricorso a tali nuove pratiche lavorative.

In particolare, si sono moltiplicati gli strumenti miranti ad accrescere la produttività, attraverso la diffusione delle tecniche di arricchimento delle competenze (*job enrichment*), di ampliamento delle mansioni (*job enlargement*), di lavoro per obiettivi (*management by objectives*) e, non da ultimo, di predisposizione di piani di sviluppo del personale.

Nei vecchi modelli produttivi fordisti-tayloristi, il lavoratore risultava l'anello debole della catena e acquisiva peso negoziale solamente grazie alle rappresentanze sindacali. Nelle aziende più moderne e tecnologicamente avanzate la complessità del sistema produttivo è tale che il management non è più in grado di supervisionare l'intero processo ed è quindi "costretto a fidarsi" e a decentrare il processo decisionale, ovvero a portarlo verso il "basso", verso i lavoratori.

In questo modo, nei nuovi modelli produttivi il lavoratore diviene un'importante risorsa con competenze e conoscenze sempre più ampie e in grado, quindi, di partecipare attivamente e direttamente ai processi decisionali.

3. Il ruolo delle relazioni sindacali nei processi di innovazione tecnologica e organizzativa

Lo studio dimostra che nelle imprese che adottano tali nuovi modelli organizzativi, i lavoratori percepiscono un miglior clima aziendale così come maggiori possibilità di carriera, cui si contrappone, tuttavia, anche un aumento dei carichi di lavoro e dello stress psichico.

Inoltre, esiste un'oggettiva e non trascurabile difficoltà a comprendere i vantaggi di situazioni delle quali non vi è ancora un'adeguata esperienza. In merito a quest'ultimo aspetto, l'analisi dei dati dimostra che le resistenze opposte da parte dei lavoratori diminuiscono sensibilmente se la direzione aziendale contatta i rappresentanti sindacali prima di introdurre i cambiamenti organizzativi.

Tuttavia, sempre secondo i dati della ricerca, ciò non avviene sempre e comunque, bensì quasi esclusivamente quando i rappresentanti sindacali hanno determinate competenze e, nello specifico, quando conoscono la reale situazione economica e finanziaria dell'azienda nella quale operano. In tali contesti, alla tradizionale e storica funzione sindacale di tutela dei diritti dei lavoratori se ne affianca una nuova e più moderna in grado di trasformare le rappresentanze sindacali aziendali in un efficace canale di comunicazione, capace di ridurre le resistenze dei lavoratori ai cambiamenti sempre più necessari alla competitività del sistema produttivo italiano.

Lo studio evidenzia quindi come relazioni dirette (tra management e lavoratori) e relazioni indirette (intermediate dal sindacato) non siano necessariamente alternative bensì possano coesistere ed integrarsi tra loro. Non si ritiene corretto, pertanto, sostenere che sia preferibile sostituire *tout court* le relazioni sindacali con il coinvolgimento diretto dei dipendenti, perché relazioni sindacali partecipative improntate al reciproco riconoscimento rendono le innovazioni organizzative maggiormente accettabili dai lavoratori e conseguentemente più efficaci anche in termini di *performances* aziendali.

4. Le asimmetrie informative e l'importanza della formazione dei rappresentanti sindacali

Il ragionamento sviluppato mira a dimostrare come vi sia una relazione stretta e inscindibile tra qualità delle relazioni industriali e partecipazione dei lavoratori all'impresa, da un lato, e suo sviluppo organizzativo e competitivo, dall'altro.

Il diritto dei lavoratori ad essere informati e consultati, peraltro, implica la necessità di avere gli strumenti per comprendere ed analizzare le informazioni fornite. In caso contrario, l'informazione e la consultazione si risolveranno in un mero esercizio formale, in un adempimento di rito privo di qualsiasi reale possibilità di contributo attivo da parte dei lavoratori.

Appare scontato affermare che tra i management aziendali e i lavoratori esiste, in principio, una forte asimmetria informativa e di compe-

tenze. Il management aziendale ha pressoché il totale monopolio delle informazioni e dei dati riguardanti l'azienda e può avvalersi, nella contrattazione, di esperti e consulenti qualificati. Al contrario, i rappresentanti dei lavoratori non dispongono sempre delle competenze e della formazione tecnica necessarie a sostenere l'attività negoziale su un piano tendenzialmente paritario con la controparte datoriale.

Essere competenti in queste attività non è semplice: serve l'intuito, la conoscenza dei propri diritti ma sempre di più occorrono anche conoscenze specifiche e strumenti di analisi adeguati, specialmente in una fase storica di grandi cambiamenti come quella attuale.

Per tali ragioni, risulta fondamentale offrire ai rappresentanti dei lavoratori strumenti nuovi e conoscenze approfondite per interpretare i bisogni dei lavoratori e analizzare l'impresa, la sua situazione economica e finanziaria, la sua struttura organizzativa, il suo rapporto con il mercato, la sua posizione competitiva nel settore, la sostenibilità e la coerenza dei programmi industriali proposti dal management aziendale.

5. L'importanza del sostegno pubblico ai modelli partecipativi fondati sulla conoscenza

Se è vero che il rilancio economico richiede l'innovazione e che questa presuppone la partecipazione, è anche vero che quest'ultima può aversi solo con la formazione di rappresentanti che contrattano preparati, competenti ed in grado di sedere alla pari nei tavoli negoziali con l'azienda.

Pertanto per attivare quello *shock* d'innovazione da cui dipende il rilancio economico del paese c'è bisogno di istituti qualificati in grado di sostenere i lavoratori ed i loro rappresentanti nell'attività di contrattazione e di partecipazione aziendale.

In chiave comparata, in Germania, tale ruolo è svolto dalla Fondazione Hans Böckler⁶ che supporta i rappresentanti dei lavoratori nella loro attività in seno ai consigli di sorveglianza, mettendo a loro disposizione il proprio *know-how* (nella Fondazione è presente un istituto di

⁶ Per consultare il sito della Fondazione cfr. www.boeckler.de.

ricerca e vi operano esperti del settore) per la risoluzione pratica dei problemi che incontrano nella loro attività di monitoraggio e di controllo sul management aziendale. La Fondazione è indipendente e opera in collaborazione con il più importante e rappresentativo sindacato tedesco (Deutsche Gewerkschaftsbund - DGB)⁷.

I finanziamenti pervengono da sponsorizzazioni, erogazioni liberali e fondi pubblici del Ministero dell'Istruzione e della ricerca. L'attività di ricerca e consulenza si concentra su diverse tematiche, tra le quali spiccano quelle relative ai cambiamenti nel mondo del lavoro in riferimento all'innovazione, alla co-determinazione, al futuro del welfare e alla formazione. Più specificatamente, è il Dipartimento per la promozione della co-determinazione a sostenere il lavoro dei consigli di sorveglianza attraverso consulenze di alta professionalità.

Viene offerta anche assistenza specifica nei singoli casi. In altri termini, coloro che praticano la co-determinazione vengono “allenati” in tutti gli aspetti relativi ai loro compiti. L'attività scientifica e di consulenza dell'Istituto consente di offrire ai rappresentanti dei lavoratori una formazione completa su vari temi che vanno dall'analisi dei bilanci aziendali fino ad aspetti connessi a tutti gli effetti con l'organizzazione del lavoro.

In Italia alcuni sindacati si sono dotati di proprie strutture interne di formazione e ricerca⁸ ma, considerando gli importanti interessi in gioco per l'avvenire del nostro Paese, forse ci sarebbe bisogno anche di un maggiore sostegno da parte del sistema pubblico.

È vero che, in termini di conoscenza, molto viene fornito anche dal sistema universitario ma evidentemente, per quanto riguarda l'importante tematica della partecipazione in azienda, manca l'anello della catena capace di legare il mondo scientifico delle università con quello economico produttivo. Inoltre, in tale contesto, piuttosto che un approccio alla ricerca di tipo accademico appare necessario un approccio di tipo pragmatico ed empirico, volto ad allenare gli attori delle relazioni sindacali alla contrattazione e a renderli parti contrattuali consapevoli e formate sui casi specifici che si trovano di fronte in azienda.

⁷ Per consultare il sito del sindacato cfr. www.dgb.de.

⁸ A titolo esemplificativo, l'Associazione Bruno Trentin - Ires (www.ires.it) o il Centro Studi Nazionale della CISL (www.centrostudi.cisl.it).

In tale ottica appaiono interessanti le esperienze maturate in Trentino-Alto Adige con riferimento all'Istituto Promozione Lavoratori di Bolzano (Afi-Ipl)⁹ e al Laboratorio di Relazioni Sindacali di Trento (LaReS)¹⁰. In entrambi i casi è lo stesso potere pubblico (le Province autonome di Trento e Bolzano) a promuovere la crescita della conoscenza nell'ambito della contrattazione e, più in generale, nell'ambito delle relazioni industriali¹¹. Esso riconosce¹², quindi, lo sviluppo di un sistema di relazioni sindacali partecipativo come un obiettivo di interesse pubblico da perseguire ai fini della crescita economica a livello territoriale e predisporre, a tal fine, istituti specializzati a servizio del tessuto sociale ed economico locale.

La “funzione pubblica” che accomuna entrambi gli istituti è quella di offrire alle organizzazioni sindacali gli strumenti che possono renderle soggetti contrattuali competenti ed all'altezza della situazione, abbattendo le barriere di “conoscenza” e creando un clima partecipativo, fat-

⁹ Il cui sito è www.afi-ipl.org. L'IPL come già evidenziato, sostiene i rappresentanti sindacali dei lavoratori nella loro attività negoziale, organizza iniziative di formazione e vere e proprie consulenze nella predisposizione delle piattaforme contrattuali sul Premio di Risultato.

¹⁰ Il Laboratorio di Relazioni Sindacali (LaReS) opera nell'ambito del Trentino School of Management ed è stato istituito da Cgil, Cisl e Uil con il sostegno della Provincia autonoma di Trento (www.tsm.tn.it). L'idea che sta alla base della sua istituzione è quella di creare un luogo di riflessione, condivisione e formazione per delegati, quadri e dirigenti sindacali. Il Laboratorio LaReS è un ambiente di formazione e confronto culturale sulle tematiche del diritto del lavoro, delle relazioni industriali, della rappresentanza sindacale e delle politiche economiche e sociali pubbliche.

¹¹ Sull'importanza delle esperienze maturate in Trentino Alto Adige/Suedtirolo con l'Ipl ed il Lares cfr. R. MARAGA, *Le relazioni sindacali dopo il “Caso Fiat”*, Tesi di dottorato di ricerca in diritto dell'economia, Università Politecnica delle Marche, Ancona, 2014.

¹² Un'altra interessante esperienza di sostegno pubblico alla partecipazione dei lavoratori all'impresa è rappresentata dall'iniziativa legislativa della Regione Veneto del 2010 intitolata “Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa” (l.r. n. 5/2010). Con tale disposizione legislativa la Regione Veneto “promuove e sostiene la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla proprietà, alla determinazione degli obiettivi e alla gestione delle imprese venete”. La legge prevede aiuti economici ai lavoratori e alle imprese che attuino le diverse forme di partecipazione economica dei lavoratori all'impresa.

tori che permettono di perseguire i cambiamenti tecnologici ed organizzativi necessari alla competitività del sistema produttivo italiano.

LA CONCERTAZIONE SOCIALE IN TRENTINO

Sergio Vergari

SOMMARIO: *1. La concertazione sociale come metodo di governo. - 2. Le forme storiche della concertazione trentina. - 3. La concertazione trentina come volano per le responsabilità solidali. - 4. Gli ambiti della concertazione e la sua evoluzione come pratica di sistema. - 5. Le nuove aree di concertazione e le prospettive di sviluppo. - 6. Il possibile sostegno al rafforzamento della contrattazione collettiva di secondo livello.*

1. La concertazione sociale come metodo di governo

Il tema della contrattazione collettiva territoriale, sviluppato in altri contributi, sollecita un ragionamento più ampio sulla correlazione con le pratiche territoriali di concertazione sociale. Tra contrattazione collettiva territoriale e concertazione sociale esistono, infatti, varie opzioni di collegamento, che dipendono dall'ampiezza con cui ciascuna pratica tende a condizionare, anche involontariamente, l'altra. In taluni casi, lo sviluppo della contrattazione collettiva territoriale è incoraggiato dalla debolezza della concertazione sociale: ciò accade, ad esempio, quando la contrattazione bilaterale è spinta ad occuparsi di tematiche di interesse pubblico e sociale, come lo sviluppo del welfare, proprie del confronto trilaterale. In altri casi, la diffusione della contrattazione collettiva territoriale può trovare spinta dalla solidità e dalla vivacità dei sistemi locali di concertazione sociale, specie allorquando dagli accordi concertativi nascono precise opportunità di sviluppo per la contrattazione bilaterale¹.

¹ Un esempio recente può essere attinto dall'intesa tra Provincia autonoma di Trento e Parti Sociali del 10 dicembre 2009 per la qualità sociale, la qualificazione delle spese correnti e la creazione di valore con azioni di sistema, ove gli impegni concertativi volti a perseguire gli obiettivi di sviluppo del capitale umano, produttivo, sociale, istituzionale e partecipativo si accompagnano alla promozione della contrattazione

Al centro di queste brevi riflessioni si pone, ad ogni buon conto, l'esperienza di concertazione sociale in Trentino, attorno a cui ruoteranno le possibili considerazioni sui rapporti con la contrattazione bilaterale. L'approfondimento del tema sollecita l'assunzione di due prospettive correlate, che attengono, rispettivamente, alla funzione ed al valore in sé di tale pratica ed alle influenze esercitate dalla particolare impostazione politica e organizzativa del sistema istituzionale trentino.

È doverosa, peraltro, una premessa definitoria. In provincia di Trento s'intende per concertazione sociale quel metodo di governo pubblico per il quale nell'elaborazione e nell'attuazione della politica del lavoro e dello sviluppo la Provincia ricerca la partecipazione delle forze sociali, che si esprime nel loro coinvolgimento sia nelle sedi istituzionali di concertazione sia nella pratica di accordi e protocolli d'intesa. Tale impostazione contraddistingue la politica provinciale degli ultimi trent'anni ed alimenta un modello originale di contaminazione tra strutture di governo e corpi intermedi che si è dimostrato sino ad oggi funzionale alla costruzione ed alla salvaguardia di un tessuto economico e sociale coeso ed evoluto.

Alla base della pratica della concertazione vi è, sostanzialmente, una concezione della società strutturata ad immagine della comunità multi-livello, aperta al coinvolgimento degli attori sociali nei processi decisionali delle politiche pubbliche e al sostegno del privato sociale. L'assunzione di tale visione e l'adeguamento ad essa dei processi operativi non è affatto una scelta scontata.

Come segnalato da acuti osservatori², la concertazione si dimostra strategicamente più importante quando gli esecutivi sono deboli e dipendenti da una pluralità di forze politiche di sostegno. Anche in questi casi, però, la concertazione sociale è faticosa e può infastidire, poiché «introduce elementi di inquietudine e insicurezza sia nelle compagini governative che negli schieramenti politici di opposizione. I governi

collettiva di secondo livello, quale veicolo di rafforzamento dell'impresa, salvaguardia dell'occupazione, qualità del lavoro e miglioramento delle retribuzioni reali del personale.

² L. BACCARO, *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*, in *Working Paper, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University*, Cleveland, OH, nov. 1999.

temono di essere bloccati dai poteri di veto dei partiti di opposizione, mentre questi ultimi temono di essere scavalcati dalla dinamica delle forze sociali»³.

A maggior ragione, la pratica concertativa si rivela una scelta nient'affatto scontata quando i governi pubblici sono relativamente forti e non necessitano per forza di cose del sostegno sociale.

È il caso del territorio trentino, che ha vissuto nell'ultimo trentennio una sostanziale stabilità politica. Ciò nonostante, nessun governo provinciale ha mai posto in discussione il ruolo strategico dell'azione concertativa, che, anzi, si è progressivamente rafforzata sino al punto da emergere quale valore imprescindibile dell'azione politica.

Uno degli elementi chiave di tale esito si deve al fatto che la concertazione sociale in provincia di Trento, a differenza di molti altri territori, non solo è cresciuta nei fatti, ma è divenuta un metodo di governo dichiarato, organizzato e, come tale, reso strutturale. Si può dire, in questo senso, che l'approccio concertativo costituisce una sorta di marchio di fabbrica delle istituzioni governative provinciali, che ne svelano un'impostazione culturale votata al pluralismo ed alla partecipazione. Con un coraggio istituzionale non comune il protocollo del 27 maggio 2004, sottoscritto dalla Provincia autonoma e dalle Parti sociali e ad oggi ancora attuale, ha sancito e formalizzato un dato di esperienza già consolidato, vale a dire l'utilizzazione del metodo concertativo quale strumento trasparente di governo. In tal modo, è stato confermato e dichiarato esplicito l'impegno della Provincia autonoma a discutere ed elaborare preventivamente, presso tavoli di lavoro paritetici dedicati, obiettivi e linee di azione riferiti ad una pluralità di ambiti: dalle politiche di sviluppo economico a quelle della salute, dalle politiche sociali e del lavoro al governo del sistema scolastico e formativo, dalla riforma istituzionale al sistema degli appalti.

La conferma ed il rilancio di tale impostazione, occasionati, qualche anno più tardi⁴, dall'esigenza di allargare il metodo concertativo a nuovi settori tematici, quali le politiche tariffarie e di contenimento dei

³ U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *LD*, 2, 2004, p. 284.

⁴ V. il protocollo di intesa del 19 settembre 2007, intitolato alla "Negoziazione sociale territoriale".

prezzi e le politiche abitative, consentono di affermare ancora oggi la tensione ideale del sistema trentino a ricercare e praticare la concertazione come strumento ideale e moderno di coinvolgimento attivo al governo pubblico del territorio⁵, con chiari effetti promozionali sul versante della coesione sociale.

2. Le forme storiche della concertazione trentina

In via ricostruttiva, è possibile enucleare nell'esperienza trentina varie forme di concertazione sociale, distinguibili in base ai poteri riconosciuti alle Parti Sociali. Quella più risalente e prioritaria può descriversi come la concertazione consultivo-decisoria, praticata a livello istituzionale nei processi di formazione delle decisioni del governo provinciale e contraddistinta dalla partecipazione delle Parti Sociali agli organi collegiali paritetici deputati a formulare proposte di decisioni pubbliche o ad esprimere pareri, anche vincolanti. La norma capostipite è contenuta nella legge provinciale sul lavoro n. 19/1983 e prevede l'istituzione della commissione provinciale per l'impiego quale organismo di programmazione, propulsione e controllo degli interventi di politica del lavoro nella provincia.

Per successiva irradiazione, la medesima forma di concertazione ha trovato progressiva applicazione in altri ambiti strategici: in primo luogo, nelle politiche della formazione professionale, per la cui formulazione è stato previsto il coinvolgimento stabile della citata Commissione provinciale per l'impiego (l. p. n. 21/1987); poi, in ambito sociale, con l'istituzione del "Tavolo per lo stato sociale e le politiche di cittadinanza"⁶; quindi, nel settore degli appalti, con la costituzione per l'esercizio di funzioni propositive e consultive del Tavolo permanente

⁵ Una recente conferma è offerta dal Patto per lo sviluppo economico ed il lavoro, sottoscritto dalla Provincia autonoma e dalle Parti Sociali in data 12 aprile 2014. Il testo è consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=5989.

⁶ Cfr. il protocollo d'intesa tra Provincia autonoma di Trento e Confederazioni sindacali di data 22 marzo 1999 e la conseguente deliberazione della Giunta provinciale n. 5329 di data 18 giugno 1999.

degli Appalti⁷; infine, in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, ambito nel quale l'elaborazione delle politiche di prevenzione e sicurezza è stata affidata, sin dal 1999, ad apposito Comitato paritetico di coordinamento⁸.

Una seconda forma di concertazione, anch'essa connotata dal carattere della stabilità e della formalizzazione, vede attribuito alle Parti Sociali un ruolo negoziale nel processo di formazione delle decisioni pubbliche. È il caso, ad esempio, degli strumenti di programmazione della Provincia autonoma di Trento, in particolare dei Patti territoriali regolamentati all'art. 12-ter della l. p. 4/1996, cui è affidato il compito di definire, in regime di partenariato sociale, programmi di interventi votati allo sviluppo locale ed ecosostenibile.

È il caso, ancora, delle procedure negoziali previste all'art. 14-bis della l.p. 6/1999 per la gestione dei procedimenti di valutazione delle domande aziendali di aiuto finanziario agli investimenti e alle iniziative aventi rilevanza socio-economica per il territorio. In base alle stesse, spetta alla Provincia attivare in sede istruttoria una consultazione, anche congiunta, con il soggetto richiedente e con le Parti Sociali per concordare gli interventi da svolgere, i vincoli e gli obblighi a carico del soggetto beneficiario in relazione agli obiettivi occupazionali prefissati.

Va pure menzionato l'elemento di novità apportato dal protocollo d'intesa sulla produttività sottoscritto in data 5 dicembre 2012. Vi si prevede l'applicazione del metodo negoziale per lo sviluppo locale, con Provincia e Parti sociali chiamate ad attivare intese a livello sub-provinciale, con riferimento all'ambito delle Comunità di valle, al fine di individuare progetti e azioni che valorizzino le vocazioni locali per innescare meccanismi di crescita a livello locale.

Una terza forma di concertazione, quantunque non sempre formalizzata all'interno di percorsi precostituiti ovvero alimentata da vincoli normativi, è quella che si esprime nelle sedi istituzionali preposte alla produzione degli atti generali di programmazione della politica provin-

⁷ Cfr. il protocollo d'intesa tra Provincia autonoma di Trento, Consorzio dei Comuni e Parti Sociali del 27 luglio 1999 e la conseguente deliberazione della Giunta provinciale n. 6775 del 24 settembre 1999.

⁸ Cfr. le deliberazioni della Giunta provinciale n. 4094 di data 21 maggio 1999 e n. 2800 di data 22 dicembre 2005.

ziale⁹ e, soprattutto, al processo di formazione delle leggi. In questo ambito, sebbene la partecipazione delle Parti Sociali si esprima tecnicamente in termini consultivi, è evidente il possibile risultato concertativo che può generarsi di fatto.

3. La concertazione trentina come volano per le responsabilità solidali

Nelle diverse forme sunteggiate l'impianto concertativo trentino manifesta, come detto, il tratto comune della solidità, che deriva strettamente dai suoi perni fondanti: in primo luogo, la condivisione e la trasparenza del metodo, valori per le quali le relazioni spesso informali e silenziose, tipiche di una certa tradizione italiana, trovano in Trentino modi espressivi espliciti e riconosciuti. In secondo luogo, la formalizzazione e la stabilità degli schemi utilizzati, in base ai quali i percorsi di confronto, oltre che regolamentati, risultano ambientati all'interno di un'organizzazione istituzionale chiaramente orientata al coinvolgimento delle Parti Sociali.

In Italia, lo sviluppo della concertazione sociale negli anni '90, anche con riguardo alle esperienze dei patti territoriali e dei contratti d'area, si è basata, in generale, su un regime privo di elementi di rigidità istituzionale¹⁰. Ne è derivata una pratica di concertazione in buona parte avulsa da qualsivoglia meccanismo costrittivo. In Trentino, invece, l'istituzione di organismi collegiali compartecipati depositari di competenze pubbliche e funzioni anche decisorie ha influito non poco sulla diffusione della cultura concertativa. Essa ha aiutato le stesse Parti Sociali a farsi portavoce non solo e non tanto di interessi settoriali o collettivi organizzati, quanto degli interessi generali riguardanti l'intera comunità di riferimento.

⁹ L'art. 3 della l. p. 8 luglio 1996, n. 4 (legge provinciale sulla programmazione) promuove la partecipazione delle Parti Sociali come risorsa irrinunciabile del metodo di programmazione. Parte del materiale concertativo-istituzionale richiamato nel presente contributo è consultabile tramite la seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisociale.trentino.it/?p=4924.

¹⁰ G. FONTANA, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 1/2002.

Un contributo fondamentale alla trattazione congiunta degli interessi suddetti è fornito storicamente dal coinvolgimento prioritario del sindacato confederale, quale soggetto preposto a filtrare e a ricondurre a sintesi i problemi emergenti. A ciò va aggiunto l'elemento ulteriore, nient'affatto scontato, costituito dalla partecipazione unanime di tutto il sindacato confederale, in uno spirito di unità. Le vicende nazionali degli ultimi anni hanno mostrato pericolose spaccature, che fortunatamente non si sono riprodotte sul piano locale. Di ciò va dato merito alle organizzazioni sindacali territoriali, che, pur di fronte a spinte nazionali alla divisione, hanno saputo dimostrare, con prese di posizione autonome, fedeltà ai propri impegni concertativi e forte senso di responsabilità.

Si può ribadire su queste basi che la concertazione trentina, come metodo di governo, esprime una chiara dimensione valoriale, rinvenibile nella sua capacità di generare responsabilità solidale presso i suoi attori, partecipazione propositiva dei corpi intermedi e, soprattutto, coesione sociale.

Usando una concettualizzazione cara ad Umberto Romagnoli¹¹, va ricordato che la concertazione sociale è un valore anche per la sua profonda diversità dallo strumento tipico di interlocuzione tra organizzazioni sindacali e governi costituito dallo sciopero politico.

Mentre quest'ultimo è diretto per lo più a premere sui poteri pubblici affinché prendano, o si astengano dal prendere, una data decisione, il metodo concertativo garantisce partecipazione alla formazione delle decisioni. Per questo motivo, concertazione sociale e sciopero politico formano una coppia di termini irriducibilmente contrapposti, tanto più che, pur nell'omogeneità di scopo, solo la concertazione sociale è in grado di incidere in senso propositivo sulle cause del conflitto e di aiutare l'assunzione di vincoli reciproci di comportamento in capo alle parti cooperanti.

Si comprende, per quanto detto, il motivo per cui in Trentino la concertazione ha attecchito maggiormente rispetto al resto del territorio nazionale. L'istituzionalizzazione del metodo concertativo negli ambiti previsti, a cominciare da quelli a forte valenza sociale, ha agito da anti-

¹¹ U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale*, cit.

corpo contro possibili deviazioni verso pratiche, meno impegnative, di semplice dialogo sociale.

All'opposto, la maggiore informalità e occasionalità delle vocazioni concertative di altri territori o del Governo nazionale ha consentito agli stessi di dirigersi, più o meno ciclicamente, in altra direzione. A livello nazionale, ad esempio, dopo la grande stagione di concertazione, inaugurata dall'Accordo del 23 luglio 1993, il sistema di governo è più volte virato verso rapporti meno vincolanti con le Parti Sociali, a cominciare dall'elogio del dialogo sociale scolpito nel Libro Bianco del 2001. Benché ciò sia dipeso da ragioni comprensibili e riconducibili alle note divisioni interne al sindacato, il nuovo approccio culturale allo sviluppo delle politiche pubbliche ha segnato una netta cesura rispetto all'impostazione metodologica prescelta agli inizi degli anni Novanta per uscire dalla crisi e ridare slancio all'economia.

Va riaffermata, sul punto, la profonda diversità tra dialogo sociale e concertazione sociale. L'accesso al primo, a differenza del secondo, non è selettivo e non presuppone regole per accertare, in sintonia con i principi della democrazia, l'effettiva rappresentatività degli interlocutori.

Il dialogo sociale non punta a creare le condizioni per ottenere la più larga base possibile di consenso, ma si accontenta di conseguire un consenso parziale, anche e semplicemente con chi ci sta. Ne è prova quanto accaduto con il ricordato Libro Bianco del 2001, ove si era preannunciato che il governo avrebbe considerato maggioritario l'orientamento emerso dal dialogo, senza preoccupazione per l'eventualità che a quel dialogo avrebbe potuto non partecipare l'organizzazione sindacale maggioritaria.

Va ricordato, sul tema, che nella dimensione europea dialogo sociale e concertazione sono elementi non separabili, poiché reciprocamente funzionali e interattivi¹². Essi fanno parte di un unico circuito di scambio tra l'ordinamento comunitario e la sfera negoziale delle Parti Sociali, a cui si assegna una responsabilità diretta di partecipazione alla strategia e agli obiettivi dell'azione comunitaria. Sul piano interno, invece, si è cercato di trasporre la tecnica comunitaria del dialogo sociale sepa-

¹² Cfr. G. FONTANA, *Concertazione e dialogo sociale*, cit.

randola dalla fase concertativa, facendola apparire, di fatto, per ciò che non è. Tale deriva, come detto, non ha interessato il territorio trentino, dove la qualità delle pratiche di concertazione responsabile si è mantenuta costantemente stabile.

4. Gli ambiti della concertazione e la sua evoluzione come pratica di sistema

Dal quadro tracciato emerge con più forza il significato dell'approccio concertativo assunto dalla Provincia autonoma nell'esercizio delle proprie prerogative di governo, che risalta ulteriormente alla luce della sua diffusione all'interno di molti ambiti di azione. A partire dai temi legati al sostegno del mercato del lavoro, come quello rivolto ai lavoratori espulsi dai processi produttivi e alle categorie più deboli, particolarmente bisognose di accompagnamento formativo e occupazionale, il percorso di coinvolgimento delle parti sociali ha progressivamente interessato l'area più vasta delle politiche per lo sviluppo economico. In tale ambito allargato, la partecipazione dei corpi sociali intermedi ha contribuito a far emergere valori ed obiettivi condivisi per la progettazione delle azioni pubbliche. Ad esempio, i finanziamenti pubblici alle imprese per investimenti, che in una prima fase erano rimasti ancorati a parametri esclusivamente tecnici, sono stati nel tempo sottoposti a requisiti anche finalistici e valoriali, quali l'attenzione all'innovazione, il potenziamento delle attività di ricerca, la salvaguardia o la crescita dei livelli occupazionali. Ancora, nel settore degli appalti, la stabile discussione collegiale delle problematiche emergenti ha favorito l'introduzione di regole condivise, che ha sua volta ha generato la loro applicazione virtuosa, l'incremento della qualità del sistema ed il rafforzamento dei livelli di tutela dei lavoratori.

L'attivazione della responsabilità delle parti sociali ha favorito, in termini culturali, un approccio complessivamente più attento, da parte di aziende e lavoratori, alla visione congiunta degli interessi collettivi e di quelli generali. Si spiega, anche in questa chiave, la ricordata partecipazione delle Parti sociali alle politiche tariffarie e dei prezzi, ma an-

che a quelle sociali ed abitative¹³, tra i cui frutti va annoverata l'istituzione dal 2009 del reddito di garanzia¹⁴.

All'avvio della crisi, il metodo concertativo ha favorito la prevenzione di ogni possibile conflitto ed il radicamento della partecipazione quale strumento privilegiato, da un lato, per sostenere il contrasto efficace dei problemi, dall'altro, per individuare possibili vie nuove allo sviluppo¹⁵.

Nel primo senso, va menzionata la scelta della Provincia, condivisa dalle Parti Sociali, di chiedere e ottenere la delega in materia di ammortizzatori sociali¹⁶ e di impostare, mediante specifici accordi, una robusta linea di interventi a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro o licenziati e degli interventi formativi a loro favore. Nella seconda direzione, si pone l'intesa del 5 dicembre 2012 sulle nuove azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino. Ad essa si

¹³ In materia di politiche tariffarie, sono tre i protocolli d'intesa sottoscritti negli ultimi anni da Provincia, Cgil, Cisl e Uil del Trentino (datati, rispettivamente, 29 luglio 2004, 19 dicembre 2007 e 18 settembre 2008). Ad essi si deve il riconoscimento della negoziazione sociale territoriale quale strumento centrale per la realizzazione di una rinnovata ed efficace politica dei redditi. Vi si prevedono, inoltre, misure finalizzate a rendere omogenee le diverse politiche in materia, a valutare l'istituzione di tariffe sociali, a studiare meccanismi di affinamento del sistema di valutazione della condizione reddituale dei cittadini, ad accertare la filiera dei prezzi, a sorvegliare sul loro sviluppo. Intervenendo anche in materia di politiche sociali e abitative, il protocollo del 2007 si occupa di modalità organizzative del Fondo per la non autosufficienza, di strumenti per l'abbattimento delle rette degli asili nido trentini, di calcolo dei canoni sostenibili nell'ambito dell'edilizia pubblica, di attivazione di fondi di garanzia a sostegno dell'accesso all'abitazione.

¹⁴ Il reddito di garanzia, introdotto all'art. 35, comma 2, della l.p. n. 13/2007, costituisce un'erogazione monetaria a favore dei nuclei familiari in difficoltà economica. Come tale, esso costituisce un'espressione del c.d. reddito di cittadinanza, istituito in altri Paesi europei.

¹⁵ Il protocollo di intesa del 10 dicembre 2009 sottoscritto da tutte le parti sociali trentine sancisce, una volta di più, l'adozione del metodo della concertazione tra le parti quale via per individuare misure efficaci di contrasto della crisi. Allo stesso protocollo si deve l'indicazione della collaborazione operativa tra sistema pubblico e quello privato quale modalità operativa per rendere il Trentino una piattaforma produttiva di nuova generazione.

¹⁶ Cfr. art. 2, c. 124, l. 23 dicembre 2009, n. 191; d.lgs. 5 marzo 2013, n. 28 e Intesa tra Ministero del lavoro e Provincia autonoma di Trento di data 14 ottobre 2013.

deve la condivisione di varie opportunità di azione, come lo sviluppo della contrattazione collettiva di secondo livello per gli incrementi della produttività, l'istituzione di un Fondo di sviluppo territoriale per sostenere l'accesso al credito delle imprese, il rafforzamento degli ammortizzatori sociali in funzione dell'accompagnamento dei lavoratori nella ricerca attiva di nuova occupazione.

Il medesimo accordo segna, tra l'altro, un passaggio decisivo sul piano dell'evoluzione della concertazione. Con esso, infatti, il metodo concertativo, tradizionalmente applicato a singoli comparti di governo, diviene pratica di sistema. Per l'effetto, le intese di settore assumono significato e collocazione all'interno di una visione più ampia, rivolta allo sviluppo economico sociale dell'intero territorio. Viene pure designata una prima relazione esplicita tra concertazione sociale e contrattazione collettiva territoriale, con la seconda chiamata a svilupparsi «in una prospettiva di sistema, tenuto conto che innovazione, qualità del lavoro, spirito imprenditoriale, welfare e valorizzazione dei talenti rappresentano un insieme organico di potenzialità del tessuto economico»¹⁷.

Tra le altre dinamiche in atto, emerge come le aree di intervento della concertazione sociale in Trentino tendano a varcare i confini della politica pubblica per intercettare ambiti considerati propri della contrattazione bilaterale, come la regolamentazione dei rapporti di lavoro. Emblematico è il caso dell'apprendistato, sul quale agiscono recenti intese concertative, sottoscritte nel 2013 da tutte le Parti Sociali, non limitate alla tematica della formazione trasversale a carico del sistema pubblico provinciale. Con esse è sancita la volontà comune di curare il rilancio dell'apprendistato, per tutti i profili più problematici, secondo un approccio trilaterale e a tutto campo, tra i cui effetti va annoverato l'implicito superamento della rigida linea di demarcazione, tracciata dal d.lgs. n. 167/2011, tra competenze pubbliche e prerogative private. Ne sono conferma, tra l'altro, le decisioni condivise in materia di semplificazione degli adempimenti formali, di durata e contenuti della formazione a

¹⁷ Cfr. punto 1 dell'Intesa del 5 dicembre 2012, intitolata alle "Nuove azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino".

carico delle aziende, di strumenti di incentivazione al ricorso a tutte le forme di apprendistato e di stabilizzazione degli apprendisti.

Identico approccio a tutto tondo si rinviene nel campo degli appalti pubblici, nel cui ambito il protocollo di intesa sottoscritto in data 21 febbraio 2013 ha prodotto decisioni trilaterali, anziché solo bilaterali, strettamente inerenti la regolamentazione dei rapporti di lavoro. Un esempio emblematico è costituito dall'individuazione congiunta dei contratti collettivi di riferimento, per i diversi settori di attività, funzionali alla verifica delle condizioni economico-normative minime da applicare al personale coinvolto negli appalti.

Uguale valore simbolico è espresso dalla ricordata intesa del 5 dicembre 2012 per promuovere la produttività e la competitività del Trentino, che annovera gli accordi di secondo livello tra i fattori cruciali per il miglioramento del sistema e lo sviluppo della competitività aziendale. Essa prevede, tra gli altri contenuti, impegni concreti a favore degli accordi per l'incremento della produttività, dietro ai quali si cela una sostanziale disponibilità alla flessibilità salariale e all'istituzione di maggiori legami tra livelli salari e capacità di centrare gli obiettivi di produttività predefiniti.

5. Le nuove aree di concertazione e le prospettive di sviluppo

Gli ultimi anni hanno visto una crescita delle pratiche concertative anche in aree relativamente nuove ovvero esplorate prevalentemente dalla contrattazione collettiva aziendale. Il riferimento è alle forme di tutela dei lavoratori esterne ai rapporti di lavoro, esemplificate dagli interventi di sostegno dei lavoratori dichiarati esuberanti e dalle politiche preordinate a favorire l'assistenza sanitaria integrativa.

Nel primo caso, un recente accordo sulla gestione della chiusura del sito Whirlpool di Trento, sottoscritto in data 11 luglio 2013, delinea una via nuova alla compartecipazione tra pubblico e privato nell'amministrazione delle vicende di chiusura d'impresa. In un contesto territoriale caratterizzato dalla tradizionale centralità dell'amministrazione provinciale nell'assistenza dei lavoratori espulsi dai processi produttivi, l'accordo segna un passo importante nella direzione della partecipazione

anche delle imprese alle azioni rivolte a favorire la rioccupazione dei propri lavoratori espulsi. A carico di queste ultime, si prevede, in particolare, il finanziamento di servizi privati di ricerca di nuove attività imprenditoriali e per l'occupazione, cui si affianca l'intervento sinergico della Provincia sul versante prioritario della riqualificazione professionale dei lavoratori, anche in coerenza con le azioni di riconversione industriale del sito.

Attorno all'obiettivo dell'accompagnamento a nuova occupazione dei lavoratori espulsi, l'accordo citato sviluppa, sostanzialmente, un modello di gestione collegiale delle responsabilità (aziendali, sindacali e pubbliche), improntato alla costruzione di risposte concrete. Al contempo, esso propone un allargamento delle dinamiche contrattuali per affiancare alle fasi di contrattazione collettiva aziendale per il governo delle espulsioni possibili intese concertative con l'ente pubblico sul tema del ripristino dell'occupazione persa mediante insediamento o generazione di nuove attività imprenditoriali.

In materia di sanità integrativa¹⁸, il protocollo di intesa sottoscritto il 22 giugno 2012 avvia il processo per la costituzione nel luglio dell'anno successivo di un Fondo Sanitario Integrativo per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro operanti nella provincia di Trento e vincolati ai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali firmatarie. Scopo del fondo è fornire prestazioni di assistenza integrative di quelle erogate dal sistema sanitario pubblico.

Si tratta di un'iniziativa unica nel suo genere, poiché protesa a favorire la logica concertativa territoriale all'interno di un ambito parzialmente già occupato dalla contrattazione collettiva nazionale. Anche in questo caso, la prospettiva perseguita non riflette intenti di sterile concorrenza o contrapposizione tra pratiche concertative e contrattazioni bilaterali, ma ambisce a stimolare, su tematiche di interesse sia collettivo che pubblico, un partenariato sociale capace di introdurre linee di azione sinergiche. Nel caso della sanità integrativa, esse consistono, ad esempio, nella previsione dell'apertura del fondo anche ai lavoratori non dipendenti e ai pensionati, altrimenti esclusi dall'ambito di applica-

¹⁸ Sull'Osservatorio è consultabile la seguente scheda sul fondo sanitario integrativo in Trentino: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2494.

zione tradizionale dei fondi contrattuali. Per altro verso, esse si manifestano nell'impegno dell'amministrazione provinciale, nell'ambito delle proprie competenze fiscali, ad attivare specifici interventi agevolativi a favore dei soggetti e delle aziende aderenti.

La memoria di queste linee di tendenza, che sono coerenti con altre recenti iniziative collaborative promosse dallo Stato, come i fondi di solidarietà per i lavoratori esclusi dal sistema della cassa integrazione, solleva sollecitazioni e domande sul futuro della concertazione sociale e sui rapporti con la contrattazione bilaterale. Le vie per un'utile convivenza sono sempre possibili, ma è prioritario e fondamentale il riconoscimento del valore persistente delle pratiche concertative e la chiarezza e l'equilibrio dei rapporti con l'altra componente.

Un primo quesito interroga sulla consapevolezza del valore della concertazione sociale per lo sviluppo della politica provinciale. È sempre possibile, infatti, che le pratiche concertative vengano vissute come rituali da espletare in nome di schemi formali, più che come vere occasioni di confronto ed impegno collettivo.

Guardando alla storia degli ultimi anni di crisi, viene invero da escludere tale pericolo, specie considerando il netto incremento del livello di partecipazione delle Parti sociali al governo pubblico del territorio. Si può anzi riconoscere che il diffuso collegamento tra Governo provinciale e Parti sociali ha agito da forte acceleratore delle riforme e delle iniziative di ammodernamento delle politiche pubbliche. Soprattutto, esso è servito a cementare presso tutti gli attori la logica del fare, cioè l'attitudine di tutte le parti a produrre congiuntamente risposte concrete e condivise ai problemi più urgenti. Così è stato, ad esempio, per le difficoltà di accesso al credito, per gli interventi di politica fiscale, per le politiche di incentivazione all'innovazione tecnologica, alla ricerca e all'internazionalizzazione. Così è stato, soprattutto, nel campo del lavoro e dei sostegni sociali, rispetto al quale le risposte confezionate in sede concertativa hanno potuto generare progetti innovativi, come l'istituzione del reddito di garanzia e la delega sugli ammortizzatori sociali, interventi amministrativi celeri, negoziazioni bilaterali più serene e costruttive e, in generale, una spinta all'attivazione responsabile e coordinata di tutte le componenti interessate.

Dando dunque per scontato il giudizio di efficacia delle prassi concertative quale veicolo fondamentale per lo sviluppo e la coesione sociale, specialmente nell'attuale fase di contrazione delle risorse pubbliche, un secondo stimolo alla riflessione riguarda il nuovo ruolo che le stesse potrebbero esercitare da qui in avanti. Il pensiero è rivolto al possibile accompagnamento collegiale del passaggio dalle politiche redistributive delle risorse pubbliche alle nuove politiche di compartecipazione tra pubblico e privato, secondo una visione di partenariato non limitato alla mera condivisione delle decisioni pubbliche, ma aperto alla commistione operativa per l'erogazione di interventi sociali finanziariamente sostenibili. Tra gli esempi indicativi di tale approccio può essere annoverato l'accordo, già menzionato, per l'istituzione del fondo sanitario integrativo, cui si affiancano gli accordi anticrisi provinciali degli ultimi anni per l'introduzione di spazi e sostegni importanti a favore dell'intervento cooperativo degli enti bilaterali.

A livello nazionale, i dubbi e la sfiducia per il metodo concertativo, espressi ricorrentemente in sede governativa e confindustriale, rischiano di oscurare le sue potenzialità di sviluppo, che appaiono invece interessanti se collocate all'interno della visione proposta. Al fine dunque di evitare che giudizi preconcepiuti intacchino anche le esperienze territoriali più virtuose, appare utile che le linee di possibile sviluppo della concertazione sociale siano tempestivamente meditate e, se possibile, sottoposte a sperimentazione.

Si può riflettere, in proposito, sulle opportunità che la stessa concertazione potrebbe offrire alla crescita di una contrattazione collettiva territoriale più orientata alla partecipazione che alla rivendicazione.

L'esempio degli incentivi congegnati a favore dei contratti di solidarietà¹⁹ esprime subito l'idea di quali frutti il livello della concertazione

¹⁹ Cfr. l'art. 5, l. p. 15 maggio 2013, n. 9 e l'art. 12, c. 9-bis, della l.p. 27 dicembre 2012, n. 25, i quali introducono agevolazioni IRAP in favore delle aziende private, operanti sul territorio provinciale, che abbiano sottoscritto accordi per la riduzione dell'orario di lavoro anche in funzione dell'ingresso in azienda di giovani. Sempre sul tema dei contratti di solidarietà e dei patti generazionali, cfr. il Documento degli interventi di politica del lavoro, approvato con delibera della Giunta provinciale, che prevede incentivi economici a favore dei lavoratori anziani che accettano la riduzione di

sociale possa produrre a favore della contrattazione bilaterale. Lo stesso accordo trentino sulla produttività, più volte menzionato, testimonia la spinta propulsiva e orientativa che la concertazione trilaterale può conferire alla contrattazione di secondo livello riferita alle prestazioni di detassazione e di decontribuzione.

Un terreno ulteriore di possibile azione potrebbe essere costituito dalle intese finalizzate a stimolare lo sviluppo della contrattazione bilaterale, su ambiti utili alla crescita economica e produttiva, in una logica di sistema. Muovendo dal presupposto per cui sono sempre maggiori gli spazi nei quali gli interessi collettivi e quelli pubblici tendono a convergere, come testimoniano i bisogni alimentati dalla crisi, è possibile immaginare che i canali di concertazione sociale possano concorrere a tracciare settori e spazi definiti in cui le pratiche di contrattazione collettiva siano di aiuto alla crescita dei sistemi produttivi aziendali e territoriali. Per provare a sciogliere i nodi per la competitività, gli stessi canali potrebbero favorire ulteriormente le politiche di infrastrutturazione del territorio e di incentivo alle imprese. Si allude non solo ai temi degli aiuti fiscali per ricerca e sviluppo, del sostegno alle filiere produttive dell'alta tecnologia, dell'agevolazione del credito alle imprese, ma anche alla possibile azione diretta degli enti bilaterali e delle organizzazioni di sindacali e di categoria. Le negoziazioni bilaterali, per parte loro, dovrebbero tendere ad intercettare e ad assecondare gli interessi produttivi della singola comunità aziendale o territoriale in nome di un progetto di crescita economica e sociale più ampio e condiviso.

6. Il possibile sostegno al rafforzamento della contrattazione collettiva di secondo livello

Quest'ultima considerazione apre la strada ad un ragionamento concreto sulle modalità e sugli spazi per favorire lo sviluppo di una contrattazione collettiva territoriale a misura degli interessi comuni dei lavoratori e delle aziende.

orario a fronte dell'assunzione dei giovani, volti alla copertura contributiva del periodo di lavoro ridotto e al recupero parziale della retribuzione persa.

In un'epoca contrassegnata dall'indisponibilità di grandi risorse da redistribuire, il tema della contrattazione territoriale o aziendale sollecita attenzione ai nuovi scopi che questa può aiutare a perseguire, individuabili sinteticamente nella ricerca delle condizioni utili alla salvaguardia ovvero al rilancio della competitività e della produttività delle aziende e del territorio.

Con tale visione, la prerogativa principale della contrattazione bilaterale torna ad essere la possibilità di intervento in materia di regolamentazione dei rapporti di lavoro, tenuto conto che proprio su questo terreno possono nascere importanti condizioni per il rilancio della crescita aziendale. Come noto, le aperture del legislatore ad un potenziamento della negoziazione di secondo livello si rincorrono da almeno un decennio²⁰ e trovano il loro apice nel più recente sostegno della contrattazione c.d. di prossimità (cfr. l. n. 148/2011) ed alla contrattazione per favorire l'incremento dei livelli di produttività.

Ebbene, muovendo da tale substrato normativo favorevole, è possibile immaginare un potenziamento della contrattazione territoriale quale veicolo per introdurre maggiore efficienza del capitale umano e dei fattori produttivi e, in definitiva, più sviluppo e crescita.

Sono molti i profili sui quali la negoziazione territoriale o aziendale potrebbe incidere. Si pensi a quello, già evocato, dei tempi di lavoro, ma anche ad ambiti altrettanto importanti quali le mansioni dei lavoratori, i contratti di lavoro, il salario di produttività, le conseguenze in caso di recesso dal rapporto di lavoro.

Il tema delle mansioni, in particolare, unito a quello degli inquadramenti dei lavoratori, si presta ad un interessante lavoro di sperimentazione regolativa, tenuto conto che uno dei nodi principali dell'epoca attuale consiste proprio nell'adattamento del sistema di classificazione delle mansioni alla mutata realtà organizzativa delle imprese. Come ritenuto ormai da molti, è con la flessibilità interna al rapporto di lavoro che si può concretamente sostenere un rapporto più efficiente tra le nuove impostazioni organizzative delle aziende moderne e le possibilità di sviluppo delle mansioni e della professionalità dei lavoratori.

²⁰ Il riferimento primario è alla legge sugli orari di lavoro (d.lgs. n. 66/2003), ma anche alla legge sul mercato del lavoro del medesimo anno (d.lgs. n. 276/2003).

Sotto il profilo della crescita della produttività, andrebbe rafforzata la capacità di selezionare obiettivi sfidanti, coerenti con ciò che serve effettivamente alle imprese. Si dovrebbe promuovere anche maggior rigore nell'uso dei parametri di riferimento ed un approccio metodologico adeguato nell'accertamento dei risultati effettivamente conseguiti.

Nelle direzioni abbozzate, le linee di possibile sviluppo della contrattazione territoriale appaiono concrete, potenzialmente innovative e coerenti con una logica partecipativa orientata al rafforzamento dei fattori utili alla crescita aziendale. Il loro perseguimento richiede peraltro un'azione di contrasto di ogni ostacolo, anche culturale, all'accoglienza delle nuove sfide. Il riferimento è alla scarsa conoscenza delle opportunità offerte dalla negoziazione territoriale o aziendale ed alla conseguente rigidità di una certa classe imprenditoriale a rendersi disponibile al confronto sindacale.

Su questo punto, il collegamento con le pratiche di concertazione sociale può fornire utili soluzioni per la guida e l'accompagnamento delle iniziative contrattuali. Il pensiero è rivolto alla possibile ideazione di un accordo-guida di rango provinciale, preposto ad orientare le parti contrattuali operanti ai livelli sottostanti sulle modalità concrete di perseguimento di determinati obiettivi. Si allude, in sostanza, ad un accordo sulle regole, nel quale tracciare ambiti prioritari, esemplificazioni e confini dell'azione negoziale successiva.

A favore di tale soluzione milita l'esigenza, tra l'altro, di prevenire i possibili effetti degenerativi di una legislazione del lavoro ormai aperta, tramite le abilitazioni concesse ai c.d. accordi di prossimità, a molteplici ipotesi di superamento delle norme inderogabili. In proposito, la possibilità che si realizzino nuclei normativi contrattuali frastagliati e distanti dai livelli di tutela omogenei conosciuti sino ad oggi, con il conseguente rischio di moltiplicazione delle comunità aziendali governate da diritti del lavoro "domestici" e di possibili effetti distorsivi della concorrenza, suggerisce l'opportunità della regolazione endogena delle opportunità ad opera dello strumento pattizio evocato. Lo stesso potrebbe così svolgere un compito di prevenzione rivolto anche ai rischi di nuovi conflitti sociali collegati alla prospettiva che si affermino diritti diversi a parità di condizioni.

Un pensiero ulteriore porta a valutare l'ipotesi di istituire strumenti e luoghi²¹ che possano favorire lo sviluppo della contrattazione di secondo livello mediante la diffusione di conoscenza sulle norme, sulle opportunità di negoziazione aziendale o territoriale e sulle buone pratiche attivate sul territorio provinciale, in una logica di sistema che rassicuri i suoi singoli componenti sulle vie possibili da intraprendere o sui concreti risultati resi possibili. In questa direzione, si ritiene auspicabile che l'azione concertativa richiamata possa offrire un contributo fattivo anche sul lato organizzativo, ad esempio prevedendo obblighi contrattuali di deposito dei contratti, prescrivendo la messa a disposizione delle informazioni esistenti e realizzando le condizioni logistico-operative per la costruzione di una sorta di casa comune della contrattazione collettiva di secondo livello che sia di supporto agli attori negoziali. Potrebbe essere questa una modalità concreta di stimolo e sostegno all'innovazione d'impresa, specialmente quella dell'organizzazione dei fattori produttivi, quale premessa di crescita e rigenerazione.

²¹ Uno di questi potrebbe essere l'osservatorio sulla contrattazione collettiva di secondo livello, con funzioni di raccolta sistemica dei contratti depositati, di riflessione e orientamento, sulla falsariga di quello sperimentato di recente dall'Università di Trento con il sostegno della Provincia autonoma.

PARTE II - 2

*La ricentralizzazione
nella giurisprudenza di rinvio alla Corte di giustizia*

LA GIURISPRUDENZA TRENTINA SUI LAVORI ATIPICI: LAVORO A TEMPO PARZIALE E LAVORO A TERMINE

Cristina Alessi

SOMMARIO: *1. Premessa. - 2. Il part-time e il lavoro pubblico: alla ricerca del significato del principio di volontarietà. - 3. La storia infinita: lavoro a tempo determinato e abusi.*

1. Premessa

Prima di affrontare i temi del mio contributo – che avrà ad oggetto la giurisprudenza in materia di contratti atipici, in particolare il *part-time* e il contratto a termine – vorrei osservare che il materiale (non solo giurisprudenziale) raccolto dall'Osservatorio di Trento fornisce un quadro estremamente interessante della prassi applicativa del diritto del lavoro e ritengo che esperienze come questa andrebbero sostenute e promosse anche in altri ambiti territoriali.

Passando all'approfondimento degli argomenti ricordati, è da sottolineare il costante dialogo fra il Tribunale (e la Corte d'Appello) di Trento e la Corte di giustizia europea. Si tratta senz'altro di un segnale positivo; del resto, di recente la stessa Corte costituzionale ha dimostrato di voler seguire questa linea, attraverso il rinvio pregiudiziale sulla complessa materia dei contratti a termine nel settore scolastico¹. Sono

¹ Il riferimento è alla nota ordinanza della Corte costituzionale n. 207/2013, con la quale è stato proposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla questione dell'interpretazione della direttiva 99/70/CE nell'annosa questione dei precari della scuola. La Corte costituzionale aveva già effettuato in precedenza il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ma in un giudizio in via principale, mentre l'ordinanza del 2013 è stata emanata nel corso di un giudizio in via incidentale. Sul punto si v. G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, 28 ottobre 2013, in

convinta che una maggiore attenzione della giurisprudenza nazionale agli orientamenti della Corte di giustizia (oltre ad essere dovuta, nei casi previsti dal diritto europeo) sia sintomo della costruzione di un vero sistema multilivello², secondo le indicazioni della dottrina (non solo) italiana e della stessa Corte costituzionale³. Per questo occorre certamente promuovere una figura di giudice nazionale che sia *EU friendly*⁴, ma un buon segnale di questa costante attenzione alla giurisprudenza europea e alla compatibilità delle norme interne con le direttive europee sono proprio le pronunce delle corti trentine consultabili attraverso l'osservatorio sui diritti sociali e del lavoro. Un esempio è offerto dallo stesso rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale: se è vero che il ricorso alla Consulta è stato sollevato nell'ambito di due giudizi promossi dal tribunale di Roma e da quello di Lamezia Terme, è anche vero che il Tribunale di Trento aveva proposto la medesima questione, dichiarata però manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale per ragioni legate all'inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accogli-

www.diritticomparati.it; L. UCCELLO BARRETTA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nel giudizio in via incidentale (nota a Corte cost. ord. n. 207/2013)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2013, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *www.forumcostituzionale.it*; più in generale, sul rinvio pregiudiziale sollevato dai tribunali costituzionali si v. P. PASSAGLIA (a cura di), *Corti costituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, 2010, in *www.cortecostituzionale.it*. Cfr. altresì la *Premessa* di P. MENGOZZI in questo volume.

² Sul ruolo del dialogo tra le Corti nella costruzione di un sistema multilivello si v. i saggi raccolti nel volume a cura di S. SCIARRA, *Labour law in the Courts. National judges and the European Court of Justice*, Oxford, 2001; si v. altresì i saggi raccolti in B. CARUSO, M. MILITELLO, *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, WP CSDLE "Massimo D'Antona". *Collective Volumes - n. 1/2011*.

³ Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della Corte si parla di integrazione degli ordinamenti. Sul punto si v. R. COSIO, *Il "cammino comunitario" della Consulta: l'ordinanza n. 207 del 2013*, relazione presentata al Convegno *Dialogo tra le Corti e tutela dei diritti fondamentali: i casi aperti sulla flessibilità nel lavoro pubblico e privato*, cit., dattiloscritto.

⁴ L. CALAFÀ, *Giudici (quasi) federali e diritto del lavoro recente*, di prossima pubblicazione in *LD*, 2014, p. 2 ss. del dattiloscritto.

mento della Corte costituzionale nei giudizi di merito⁵. In seguito, il Tribunale di Trento ha sollevato nuovamente la questione, con ordinanza 3 dicembre 2013⁶, sulla quale si attende ancor oggi la decisione della Consulta.

2. *Il part-time e il lavoro pubblico: alla ricerca del significato del principio di volontarietà*

Entrando ora nel merito del mio contributo, vorrei svolgere qualche osservazione sulle pronunce delle Corti trentine in tema di lavoro a tempo parziale nel pubblico impiego.

Mi riferisco anzitutto all'ordinanza che ha dichiarato contrastanti con la direttiva 97/81/CE i provvedimenti di revoca dei *part-time* adottati ai sensi dell'art. 16 della l. 183/2010 dal Ministero della Giustizia nei confronti di una funzionaria del Tribunale e all'ordinanza emanata in sede di reclamo, che ha adottato una posizione diametralmente opposta⁷. Anche in una causa analoga, sempre proposta da una dipendente dell'amministrazione giudiziaria trentina, si sono registrate due diverse posizioni del tribunale, che ha accolto la richiesta della lavoratrice⁸, e della Corte d'Appello⁹, che ha invece accolto l'appello della p.a. datrice

⁵ La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da diverse ordinanze del Tribunale di Trento (due del 30 settembre 2011, due del 15 novembre 2011 e due del 17 gennaio 2012) tutte reperibili sul sito dell'Osservatorio trentino dei diritti sociali e del lavoro (www.dirittisocialitrentino.it). La Corte ha respinto le questioni con l'ordinanza n. 206/2013, pure reperibile sul sito dell'Osservatorio.

⁶ L'ordinanza è consultabile sul sito dell'Osservatorio.

⁷ Si tratta delle ordinanze del Tribunale di Trento del 4 maggio 2011 e del 14 giugno 2011, reperibili sul sito dell'Osservatorio. Per un commento più approfondito alle citate decisioni rinvio a C. ALESSI, *Il part-time nel lavoro pubblico e la direttiva 97/81/CE*, in *DLM*, 2011, p. 275 ss.; P. COLAGIOVANNI, *Correttezza e buona fede nella revoca del part-time da parte della pubblica amministrazione: le prime pronunce giurisprudenziali*, in *LPA*, 2011, p. 1027 ss.; per il quadro normativo in tema di part-time dopo la riforma del 2008 si v. A. NEGRONI, *Alcune considerazioni sulle innovazioni introdotte in materia di part-time nella pubblica amministrazione dall'art. 73 del decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008*, in *LPA*, 2012, p. 443 ss.

⁸ Si v. Trib. Trento 28 settembre 2011, reperibile sul sito dell'Osservatorio.

⁹ Corte d'Appello Trento 14 giugno 2012, reperibile sul sito dell'Osservatorio.

di lavoro. In quel caso, al di là della specifica questione, che sul piano pratico ha avuto un impatto tutto sommato limitato¹⁰, le ordinanze trentine hanno posto al centro della propria analisi l'interpretazione del principio di volontarietà del *part-time*, che la dottrina ha da tempo considerato, insieme al principio di non discriminazione, il fulcro della disciplina della direttiva 97/81/CE¹¹ e, al tempo stesso, l'attuazione del principio di *flexicurity* applicato al contratto di lavoro a tempo parziale¹².

Il contrasto tra le diverse pronunce era centrato sul ruolo del consenso del lavoratore rispetto alla modifica dell'orario di lavoro; secondo l'interpretazione meno rigorosa (quella della Corte d'Appello), la direttiva 97/81/CE non impedisce la trasformazione del rapporto di lavoro senza il consenso del lavoratore, limitandosi a tutelare il lavoratore (con il divieto di licenziamento) dalle conseguenze del rifiuto alla trasformazione, cioè dal licenziamento. Ora, una simile posizione mi sembra contraddittoria, per le ragioni che ho avuto modo di illustrare in sede di commento alle prime ordinanze e sulle quali non posso soffermarmi compiutamente in questa sede. Mi limito a rilevare che il divieto di licenziamento, sia nella direttiva che nella normativa interna di attuazione della direttiva, è volto a tutelare la libertà del consenso del lavoratore, e dunque la volontarietà della riduzione o, al contrario, dell'aumento

¹⁰ Il potere di revocare i provvedimenti con i quali la p.a. aveva concesso ai dipendenti il passaggio al lavoro a tempo parziale adottati prima dell'entrata in vigore del d.l. 112/2008, potere previsto dall'art. 16 della l. n. 183/2010 (c.d. *Collegato Lavoro*), era attribuito in via del tutto eccezionale e per un periodo di tempo limitato. La "nuova valutazione" da parte della p.a. doveva svolgersi, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, entro 180 gg. dall'entrata in vigore della l. n. 183/2010 (e cioè entro il 23 maggio 2011). Sulla disciplina introdotta dall'art. 16 si v. G. BOLEGO, *Il potere di "nuova valutazione" del datore di lavoro pubblico nella disciplina del part-time dopo il Collegato lavoro*, in *QL*, 3, 2011, p. 1 ss.; D. SERRA, *Note sul Collegato lavoro: il diritto al "ripensamento" attribuito alle pubbliche amministrazioni in ordine alle trasformazioni già autorizzate dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale*, in *D&L*, 4, 2010, p. 943 ss.

¹¹ S. SCARPONI, *Luci e ombre dell'accordo europeo in materia di lavoro a tempo parziale*, in *RGL*, I, 1999, p. 399 ss.

¹² In questo senso M. DELFINO, *La volontarietà del part-time come essenza della flexicurity*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 57/2007*, p. 49 ss.

dell'orario di lavoro. Ritenere che ciò non incida sulla possibilità per il datore di lavoro di modificare unilateralmente l'orario di lavoro, vietandogli semplicemente il licenziamento motivato dal rifiuto del lavoratore mi sembra privare di contenuto il principio di volontarietà¹³.

Al di là, però, delle diverse opinioni in ordine all'interpretazione da dare alle previsioni legislative, in questo caso quello che più conta è proprio il costante riferimento alla normativa europea da parte dei giudici nazionali e le ricadute che una simile questione, come si è detto con conseguenze pratiche piuttosto contenute, può avere sul piano teorico della ricostruzione del significato del principio di volontarietà.

La questione, infatti, è lungi dall'essere conclusa. In esito alle vicende processuali sinteticamente descritte, il provvedimento di revoca del *part-time* disposto dall'amministrazione datrice di lavoro è stato ritenuto legittimo. Una delle lavoratrici interessate, tuttavia, si è rifiutata di aderire alla trasformazione imposta dal datore di lavoro e ha continuato a presentarsi al lavoro negli orari previsti dal contratto di lavoro a tempo parziale precedente alla trasformazione. Per questa ragione è stata licenziata per motivi disciplinari. All'impugnazione del licenziamento ha fatto seguito l'ordine di reintegrazione nel posto di lavoro¹⁴, sul presupposto che il rifiuto della lavoratrice di trasformare il proprio rapporto di lavoro non possa essere considerato giustificato motivo di licenziamento, secondo le previsioni dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 61/2000. Anche in questa sentenza il *leitmotif* è il riferimento alla direttiva sul lavoro a tempo parziale, ma ancora una volta mi sembra che nella decisione del giudice ci sia una contraddizione di fondo.

Quel che voglio dire è che se si sostiene, come fa il tribunale nella stessa sentenza, che il rapporto di lavoro può essere legittimamente trasformato *senza* il consenso del lavoratore, in forza della previsione appena vista, non mi pare abbia molto senso concludere che, comunque, la legge tutela il rifiuto del lavoratore. Non è chiaro, insomma, in che

¹³ Sulla portata del principio di volontarietà nel lavoro a tempo parziale si v. M. DELFINO, *Il lavoro part-time nella prospettiva comunitaria. Studio sul principio volontaristico*, Napoli, 2008, spec. p. 96 ss.

¹⁴ La reintegrazione della dipendente nel posto di lavoro è stata disposta da Trib. Trento 13 marzo 2013, reperibile sul sito dell'Osservatorio e pubblicata in *GC*, 2013, I, p. 1254 ss.

modo possa essere superata l'*impasse* determinata dalla coesistenza della trasformazione autoritativa del rapporto di lavoro con la previsione della legittimità del rifiuto di prestare la propria attività a tempo pieno, opposto dalla lavoratrice. Se la (legittima) conversione in rapporto a tempo pieno abilita il datore di lavoro a chiedere che la prestazione sia resa secondo l'orario previsto per il tempo pieno, il rifiuto di eseguire la prestazione non può che essere considerato, di conseguenza, inadempimento. Ciò di cui il Tribunale non tiene conto, insomma, è che la previsione di cui all'art. 5, d.lgs. n. 61/2000, presuppone che in seguito al rifiuto del lavoratore *il contratto di lavoro continui ad essere a tempo parziale*.

L'ultimo atto di questa complessa vicenda è il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea del Tribunale di Trento, presentato in data 11 aprile 2013, nel corso del giudizio di merito sulla legittimità della trasformazione del rapporto di lavoro senza il consenso della lavoratrice¹⁵. La causa avanti la Corte di giustizia è tuttora pendente¹⁶. Al momento in cui si scrive è difficile fare previsioni sull'esito della questione, dal momento che finora le pronunce della Corte sulla direttiva 97/81/CE hanno riguardato l'applicazione del principio di parità di trattamento¹⁷, la nozione di lavoratore comparabile¹⁸, la stessa nozione di

¹⁵ La causa è stata promossa dalla medesima lavoratrice licenziata per il rifiuto di attenersi all'orario di lavoro a tempo pieno risultante dalla trasformazione. L'ordinanza di rinvio alla CGE è pubblicata sul sito dell'Osservatorio.

¹⁶ La causa ha assunto il numero C-221/13 ed è stata discussa all'udienza del 20 marzo 2014. Le conclusioni, affidate all'avv. gen. N. Wahl, sono state presentate nell'udienza del 22 maggio 2014.

¹⁷ Si tratta senza dubbio della questione più rilevante nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si vv., tra le ultime sentenze, CGE 22 novembre 2012, C-385/11, *Elbal Moreno*, in *FI*, 2012, IV, c. 525 ss.; CGE 22 aprile 2010, C-486/08, *Zentralbetriebsrat Tirol*, in *RIDL*, 2010, II, p. 1030 ss., con nota di R. POGGIO. Si v. anche la rassegna di giurisprudenza della Corte di giustizia pubblicata sul sito dell'Osservatorio. Per l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di parità di trattamento nel lavoro a tempo parziale si v. M. AIMO, *La Corte di giustizia e il lavoro non standard: vincoli e implicazioni negli ordinamenti nazionali*, in *RGL*, I, 2012, p. 147 ss.; C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino, 2012, spec. p. 104 ss.

¹⁸ Il riferimento è anzitutto al celeberrimo caso *Wippel*. Si v. CGE 12 ottobre 2004, C-313/03, *Wippel*, in *RIDL*, 2005, II, p. 319 ss., con nota di S. BORELLI.

lavoratore a tempo parziale¹⁹ e gli ostacoli amministrativi alla diffusione del contratto di lavoro a tempo parziale²⁰. Non risulta invece che sul principio di volontarietà del *part-time* la Corte si sia ancora espressa. La nostra Corte costituzionale, nel frattempo, ha ritenuto che la disciplina dell'art. 16 del Collegato lavoro non si ponga in contrasto con la direttiva europea dal momento che il potere di convertire il rapporto di lavoro non è discrezionale, ma vincolato al rispetto del principio di correttezza e buona fede, ed è altresì volto a permettere il contemperamento dei diritti del lavoratore con le esigenze organizzative e funzionali della p.a.²¹.

Il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Trento costituisce dunque un'ottima occasione per la Corte di chiarire la portata del principio di volontarietà. Come ho avuto modo di dire in altra sede, la realizzazione degli obiettivi della direttiva 97/81/CE passa necessariamente attraverso il rispetto del requisito fondamentale della volontarietà del *part-time*²², che impone di tener conto della volontà del lavoratore non solo in sede di stipulazione del contratto, ma anche in occasione delle modifiche dello stesso²³. Del resto, le ricerche empiriche svolte in materia dimostrano come un'altissima percentuale di rapporti di lavoro a tempo parziale siano involontari, il che spiega anche il rilievo dato dalla direttiva a questo profilo²⁴.

È vero che la direttiva 97/81/CE riconosce anche che il lavoro a tempo parziale deve rispondere tanto alle esigenze dei lavoratori quanto

¹⁹ CGE 1° marzo 2012, C-393/10, *O'Brien*, in *FI*, 2012, IV, c. 247 ss.

²⁰ La previsione, che sembrava difficilmente applicabile per la sua vaghezza, è stata invece oggetto di alcune pronunce della Corte di giustizia. Si v. CGE 9 dicembre 2011 (ord.), C-349/11, *Yangwei*, in *Racc.*, 2011, p. I-00192; CGE 24 aprile 2008, C-55/07 e C-56/07, *Michaeler e Volgger*, in *RIDL*, 2008, II, p. 738 ss., con nota di C. FALERI.

²¹ Corte cost. 19 luglio 2013 n. 224, in *GCost*, 2013, 4, p. 3306.

²² C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, cit., spec. p. 187 ss.

²³ In questo senso anche M. DELFINO, *Il lavoro part-time nella prospettiva comunitaria*, cit., p. 96 ss.

²⁴ Si v. ad esempio i dati riportati nel rapporto dell'European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Part-time work in Europe*, 2007, reperibile all'indirizzo www.eurofound.europa.eu, spec. p. 8 ss., che considera (giustamente) la volontarietà come un elemento decisivo ai fini dell'incremento della qualità del lavoro dei *part-timers*.

a quelle dei datori di lavoro; da questo punto di vista la nostra disciplina sembra avere realizzato un buon equilibrio, per il lavoro privato, nella disciplina delle clausole flessibili ed elastiche e, per il lavoro pubblico, proprio nella previsione circa la possibilità per la p.a. di rifiutare la richiesta di passaggio a tempo parziale avanzata dal lavoratore. In questo caso, in effetti, la disciplina precedente dava rilievo quasi esclusivo agli interessi del lavoratore, dal momento che la p.a. avrebbe potuto rispondere negativamente alla richiesta nei soli casi di conflitto di interesse, grave pregiudizio per la funzionalità dell'amministrazione o di svolgimento di attività lavorativa presso una diversa amministrazione pubblica. Detto questo, però, non si può anche ritenere che la trasformazione del rapporto di lavoro possa avvenire a prescindere dal consenso del dipendente, come sembrava potersi ricavare, secondo parte della giurisprudenza, dall'art. 16 della l. n. 183/2010.

Da questo punto di vista, la sentenza della Corte di giustizia, pur intervenendo su una previsione che ha ormai esaurito i suoi effetti, potrebbe essere di grande importanza per l'interpretazione della disciplina vigente e anche per evitare, in futuro, il ripetersi di dubbi interpretativi che hanno condotto diversi tribunali (non solo a Trento) a decidere in maniera diametralmente opposta su uno snodo centrale della disciplina²⁵.

3. La storia infinita: lavoro a tempo determinato e abusi

Il secondo ambito di indagine dell'osservatorio trentino sul quale vorrei soffermarmi riguarda gli abusi nel ricorso al contratto a tempo determinato. Si tratta di una materia di scottante attualità alla luce del recente d.l. n. 34/2014 (convertito in l. n. 78/2014)²⁶ e delle pronunce

²⁵ Si vv. ad es. Trib. Trieste 3 luglio 2012, inedita a quanto consta; Trib. Modica 17 dicembre 2011, cit.; Trib. Firenze 7 marzo 2011, in *RIDL*, II, 2012, p. 458 ss., con nota di A. VENTURA; Trib. Firenze 31 gennaio 2011, in *D&L*, 2011, p. 415 ss., con nota di A. RANFAGNI.

²⁶ Alla data in cui si è tenuto il convegno, il d.l. n. 34/2014 era all'esame del Parlamento per la conversione, avvenuta con l. n. 78/2014. Nel prosieguo del lavoro si terrà conto delle modifiche intervenute in sede di conversione. Per un primo commento alla

della Corte di giustizia in materia di successione di contratti a termine nel settore pubblico.

Non è possibile, in questa sede, analizzare compiutamente la disciplina dei contratti a termine nel pubblico impiego e in particolare nella scuola; mi preme però anche qui sottolineare come l'Osservatorio fornisca un eccellente angolo visuale per l'indagine sullo stato della complessa questione²⁷. Anche in questo caso, in altre parole, i giudici trentini hanno manifestato un attivismo di tutto rispetto, sia con le decisioni nel merito, sia attraverso i rinvii alla Corte costituzionale. Ciò è in parte dovuto anche all'intreccio delle fonti, nell'ottica del sistema multilivello, come ho osservato in apertura.

Per quanto riguarda le sentenze in materia di contratto a termine, un numero considerevole delle pronunce dei giudici trentini si inserisce nel filone, pressoché inesauribile, dei ricorsi promossi dai precari della scuola, sui quali si attende a breve la decisione della Corte di giustizia UE sul ricorso in via pregiudiziale promosso dalla nostra Corte costituzionale.

In questo caso, qualche avvisaglia dell'orientamento che la Corte assumerà si può leggere nelle recentissime sentenze *Papalia*²⁸ e *Carratù*²⁹, pronunciate in pari data. Nonostante la trionfale accoglienza tributata da un Autore alle due pronunce³⁰ (forse perché si trattava dell'avvocato di uno dei ricorrenti?), devo dire che non mi pare che la Corte si

nuova disciplina si v. M. MAGNANI, *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 212/2014.

²⁷ Si vv., ad esempio, le pronunce raccolte nella *Rassegna di accentramento regolativo: giurisprudenza nazionale ed europea sul settore pubblico, in particolare nel settore scuola*, reperibile sul sito dell'Osservatorio.

²⁸ CGE 12 dicembre 2013, C-50/13, *Papalia*, in *FI*, 2014, IV, c. 73 ss., con nota di A.M. PERRINO.

²⁹ CGE 12 dicembre 2013, C-361/12, *Carratù*, *ibidem*, c. 74 ss., con nota di A.M. PERRINO.

³⁰ Si v. V. DE MICHELE, *Il dialogo tra Corte di giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte costituzionale e Corte di Cassazione sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali dei lavoratori a termine: la sentenza Carratù-Papalia della Corte di Lussemburgo*, in *I quaderni europei – online*, spec. p. 12 ss., n. 60/2014, reperibile all'indirizzo www.cde.unict.it/quadernieuropei/giuridiche/60_2014.pdf.

discosti molto dai suoi precedenti in materia³¹, là dove ammette che nel pubblico impiego possa essere previsto un rimedio diverso dalla conversione del contratto nel caso di abusi nella successione di contratti a tempo determinato, purché si tratti di una sanzione efficace e dissuasiva e purché non sia reso impossibile l'esercizio del diritto da parte del suo titolare. Mi pare cioè che per questi aspetti non ci siano fondamentali differenze rispetto alle pronunce *Adeneler*³² e *Marrosu e Sardino*³³.

Credo invece che qualcosa di più sia lecito attendersi dalla Corte di giustizia nella sentenza che deciderà la questione sollevata dalla nostra Corte costituzionale con il rinvio pregiudiziale di cui ho parlato nel paragrafo precedente³⁴. Stando alle osservazioni presentate dalla Commissione europea alla Corte³⁵, infatti, è legittimo attendersi una presa di posizione, anche se incidentale, sulla questione del rapporto tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato e sulla questione delle misure volte a contrastare gli abusi nella successione di contratti a tempo determinato.

Nelle osservazioni della Commissione, infatti, viene sottolineato come “il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, non è giustificato in base alla clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro, in quanto incompatibile con la premessa sulla quale si fonda l'accordo quadro, ossia che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro” e che “spetta alle autorità dello

³¹ In questo senso, invitando a moderare i facili entusiasmi suscitati dalla lettura dell'ordinanza *Papalia*, si esprime anche A.M. PERRINO, *La Corte di giustizia come panacea dei precari?*, in *FI*, 2014, c. 91.

³² CGE 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*, in *RIDL*, 2006, II, p. 714 ss., con nota di L. NANNIPIERI.

³³ CGE 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu e Sardino*, in *LG*, 2006, p. 968 ss., con nota di M. MISCIONE.

³⁴ La causa avanti alla Corte di giustizia ha assunto il numero C-418/2013, *Napolitano e a.* Al momento non è noto il nome dell'Avvocato generale, né la data dell'udienza che, secondo le informazioni presenti sul sito dell'Osservatorio, dovrebbe essere fissata nell'estate del 2014.

³⁵ Le osservazioni della Commissione sono state depositate il 15 ottobre 2013 e sono disponibili sul sito dell'Osservatorio.

Stato membro interessato garantire, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, l'osservanza della clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro, verificando concretamente che il rinnovo di successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato miri a soddisfare esigenze provvisorie". Si tratta, com'è evidente, di affermazioni che possono avere una portata dirimpante nel dibattito sulla funzione del contratto a tempo determinato rispetto a quello a tempo indeterminato, non solo nel settore della scuola.

Secondo la Commissione, in altre parole, la funzione del contratto a tempo determinato è quella di rispondere ad esigenze strutturalmente temporanee, provvisorie, del datore di lavoro³⁶. Ora, una simile posizione sembra anzitutto idonea a incidere pesantemente sulla questione dei precari della scuola, ma è suscettibile di avere rilevanti conseguenze anche sulla recente modifica della disciplina del contratto a tempo determinato introdotta con il d. l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014.

La nuova disciplina disegna infatti una fattispecie in cui non solo il primo contratto a termine, ma anche le successive proroghe e i rinnovi potrebbero non essere soggetti ad alcun controllo in ordine alla temporaneità dell'esigenza organizzativa e produttiva del datore di lavoro. Ora, è vero che, come la stessa Corte di giustizia ha più volte segnalato, la previsione di ragioni giustificative è solo uno degli strumenti volti ad evitare gli abusi nel rinnovo dei contratti a tempo determinato, ma è anche vero che la combinazione delle nuove previsioni con l'assetto normativo vigente (che sembra consentire anche agli accordi *ex art. 8* del d.l. n. 138/2011 di derogare al tetto massimo di 36 mesi)³⁷ delinea-

³⁶ Che la temporaneità delle esigenze che legittimano il contratto a termine fosse ricavabile dalla direttiva 99/70/CE è stato sostenuto dalla dottrina all'indomani dell'approvazione del d.lgs. n. 368/2001. Sul punto si v. V. SPEZIALE, *La nuova legge sul lavoro a termine*, in *DLRI*, 2001, p. 361 ss.; per il riepilogo della questione rinvio nuovamente a C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, cit., spec. p. 62 ss.; si v. anche P. SARACINI, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, Napoli, 2013, spec. p. 99 ss.

³⁷ In questo senso si muovono alcuni degli accordi sottoscritti di recente, come l'accordo Telecom, reperibile sul sito dell'Osservatorio, che eleva a 63 mesi il tetto massimo previsto dall'art. 5, comma 4-*bis*, d.lgs. n. 368/2001. Simili accordi, tuttavia, pongono più di un dubbio di contrasto con la direttiva 99/70/CE. Sul punto mi sia consentito rinviare ancora a C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, cit., p. 37 ss.

no un quadro in cui non sembrano esservi limiti cogenti al ricorso al contratto a tempo determinato, tali cioè da evitare il verificarsi di abusi.

Ma al di là della violazione della previsione sugli abusi, e benché le osservazioni della Commissione pongano la questione sempre alla luce della clausola 5, n. 1, dell'accordo-quadro, mi sembra di poter azzardare che il ricorso sollevato dalla Corte costituzionale ponga alla Corte di giustizia il problema più generale del rapporto tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato nell'ottica della direttiva, in altre parole la questione del significato da assegnare all'affermazione secondo la quale il contratto a tempo indeterminato rappresenta la "forma comune" dei rapporti di lavoro³⁸. In una situazione come quella italiana dopo il d.l. n. 34/2014, una pronuncia sul punto potrebbe avere effetti importanti, dal momento che le recenti innovazioni normative autorizzano a ritenere che il rapporto tra contratto a tempo indeterminato e contratto a termine non sia (più) configurabile in termini di regola/eccezione³⁹, nonostante i limiti numerici previsti dalla legge⁴⁰. Sul punto la Corte è certamente spinta dalle osservazioni della Commissione a dire attraverso quali strumenti gli Stati membri sono tenuti ad attuare la previsione della direttiva, che costituisce espressione del favore dell'ordinamento europeo per la stabilità del lavoro che, come la stessa Corte ha più volte

³⁸ M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 4 sottolinea che la formula contenuta nel preambolo non ha mai assunto un ruolo autonomo nelle decisioni della Corte di giustizia.

³⁹ Avverandosi, in questo modo, la previsione di L. MONTUSCHI, *L'evoluzione del contratto a termine. Dalla subaltermità all'alternatività: un modello per il lavoro?*, in *QDLRI*, 1999, n. 23, p. 9 ss.

⁴⁰ Secondo M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 5, non vi sarebbe stata un'equiparazione tra contratto a termine e contratto a tempo indeterminato, dovendosi piuttosto parlare di sostituzione di una fattispecie quantitativa a quella qualitativa. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001, come modificato dal d.l. n. 34/2014, prevede infatti che il numero complessivo dei rapporti di lavoro costituiti dal datore di lavoro ai sensi del medesimo articolo non possa eccedere il limite del 20% del numero dei dipendenti a tempo indeterminato presenti al 1° gennaio dell'anno in corso al momento dell'assunzione. Si tratta però di un limite derogabile dalla contrattazione collettiva e nel quale non rientra una nutrita serie di contratti a tempo determinato. Sulle questioni applicative sollevate dalla previsione si v. E. MASSI, *Jobs Act: il limite percentuale per l'instaurazione di contratti a termine*, *Speciale Jobs Act*, 2014, reperibile all'indirizzo www.dottrinalavoro.it.

ricordato, costituisce un principio portante della tutela dei lavoratori⁴¹. Certo, il rischio è che, come nel caso della questione relativa all'applicabilità della direttiva 99/70/CE al primo contratto a termine, le attese di chi vedeva nella direttiva un argine contro le derive deregolative del legislatore nazionale vengano deluse (come è avvenuto per le ordinanze *Vino*)⁴². Ma oggi, come del resto in passato, vale la pena di correre il rischio.

⁴¹ Si v., tra le altre, CGE 23 aprile 1999, C-378-380/07, *Angelidaki*, in *FI*, 2009, IV, c. 496 ss., con nota di A.M. PERRINO. In dottrina si v. P. SARACINI, *op. cit.*, p. 87 ss., che segnala come la “forma comune” debba considerarsi un vero e proprio principio dell’ordinamento comunitario.

⁴² Il riferimento è alle ordinanze con le quali la Corte di giustizia ha precisato che la clausola 5 della direttiva 99/70/CE non si applica al primo e unico contratto a tempo determinato. Si v. CGE 11 novembre 2010, C-20/10 (ord.), *Vino I*, in *MGL*, 2011, p. 227 ss., con commento di G. FRANZA; CGE 22 giugno 2011, C-161/11, *Vino II*, in *FI*, 2012, IV, p. 155 ss.

LE INTERPRETAZIONI DEI GIUDICI NAZIONALI IN RAPPORTO AL GIUDICE EUROPEO: IL CASO DEL CONTRATTO A TERMINE NEL SETTORE PUBBLICO

Riccardo Salomone

SOMMARIO: *1. Premessa: integrazione europea e ruolo degli interpreti. - 2. Sulla conversione giudiziale del rapporto a tempo determinato. - 3. Sul risarcimento del danno. - 4. Sul problema della disparità di trattamento e sul principio di non discriminazione.*

1. Premessa: integrazione europea e ruolo degli interpreti

Svolgerò alcune considerazioni nel perimetro segnato da un titolo che allude al ruolo svolto dalla giurisprudenza rispetto a problemi intricati ed attuali come quelli dei rapporti di lavoro a termine nel settore pubblico. Il tema è molto concreto e deve essere trattato come tale. Peraltro, prima di entrare nei dettagli, occorre individuare una chiave di lettura per chiarire il terreno in cui si muovono le valutazioni che seguono e per rendere esplicito il legame con il percorso di ricerca “sul campo” svolto dall’Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro¹.

Vi è una prima questione basilare, che riguarda il rapporto tra ordinamento europeo e nazionale. Stiamo osservando un piccolo/grande aspetto del processo di integrazione e, al fondo, si tratta di una dimostrazione tangibile di come il cammino europeo sia un percorso di cambiamento che passa per la costruzione di un apparato giudiziario integrato.

Ci troviamo nel cuore della dimensione sociale europea e osserviamo una complessa relazione tra soggetti e interpreti del diritto: entità

¹ Per la giurisprudenza della Corte di giustizia citata nel testo si rinvia alla rassegna curata dallo stesso Osservatorio alla pagina: www.dirittisocialitrentino.it/?p=2363.

autonome, dotate di diversa autorevolezza e legittimazione, tra cui non necessariamente intercorrono relazioni gerarchiche che entrano continuamente in contatto. Vi sono due processi – semplicemente inconcepibili fino a pochi anni fa – che si condizionano reciprocamente: l'Europa, con le sue dinamiche regolatorie, condiziona l'ordinamento interno e, viceversa, il diritto nazionale, con le sue variabili contenziose e le sue spinte interpretative, condiziona l'ordinamento europeo.

Si rafforza il dialogo tra Corte di giustizia e giudici nazionali, di merito² come di legittimità, e alla fine entra in scena anche la nostra Corte costituzionale. Un dato rileva, tra i tanti: la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo sul lavoro a termine nel settore pubblico non è stata percepita dagli interpreti nazionali nei termini di “colonialismo giurisdizionale”³, come accaduto per ambiti rispetto a cui l'integrazione è sembrata meno forte⁴. Naturalmente, come si dice, *non è oro tutto ciò che luccica*, perché questa complessa relazione tra interpreti nazionali ed europei crea anche incomprensioni, torsioni e qualche corto-circuito, su cui ci si soffermerà poco oltre.

Il nostro tema incontra poi un'altra – la seconda – questione di base, legata alla prima ma da non confondere con quella. Si tratta del rapporto tra diritto positivo e interprete, nell'ottica delle decisioni giudiziali. La vicenda del contratto a termine nel settore pubblico è stata condizionata dall'inerzia del patrio legislatore e il giudizio sulla sua inadeguatezza può suonare persino banale. Certo è che, in questo campo, il nostro paese ha fallito tutti gli obiettivi essenziali: tenere sotto controllo gli oneri di bilancio, assicurare flessibilità alle amministrazioni pubbliche e garantire adeguatamente le situazioni soggettive dei singoli.

Per come si è sviluppata sul terreno giudiziale, inoltre, la vicenda in esame ha segnato un cambiamento netto rispetto al passato. Da questa spinta seguirà probabilmente qualcosa di nuovo anche sul versante della cornice di regole legali e delle dinamiche negoziali collettive, specie in

² Sull'esperienza del giudice di merito si possono vedere anche puntuali e condivisibili valutazioni di A.L. TERZI in questo volume.

³ È l'espressione di M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, p. 57 ss.

⁴ Si vedano i casi *Viking*, *Laval* su contrattazione collettiva e diritto di sciopero, rinviando al proposito ad A. MATTEI in questo volume.

alcuni settori (come sta accadendo, per esempio, nel contesto trentino per il settore della scuola).

Con riguardo alla giurisprudenza nazionale, bisogna dire chiaramente che vi sono state soluzioni interpretative misurate, ma anche valutazioni molto forzate. Non sono mancate neppure le soluzioni improprie – sconfiniate talvolta nell’invenzione giudiziale di nuove tecniche di garanzia. E qui qualche rischio rimane, perché è emersa talvolta, sia pure in casi isolati, la tendenza di alcuni giudici a porsi come veri e propri motori autonomi del sistema giuridico, con un ruolo esasperatamente critico delle antinomie tra diritto nazionale ed europeo; un ruolo che, per inciso, non è scontato che faccia buon servizio al processo di integrazione e allo sviluppo del diritto europeo. Se al proposito di tali atteggiamenti sembra esagerato richiamare il “fantasma dell’uso alternativo del diritto”⁵, bisogna ricordare sempre che quello della creatività giudiziaria resta un problema di quantità o meglio di *grado*. Come mostra la vicenda del contratto a termine nel settore pubblico, la forza creativa dei nostri giudici va considerata in rapporto alle circostanze contingenti, ai bisogni reali della nostra società e al tipo di magistratura da cui questa creatività è esercitata.

2. Sulla conversione giudiziale del rapporto a tempo determinato

Con le premesse poste, possono essere osservati i problemi concreti di cui dicevo in apertura, quelli che più hanno caratterizzato il contenzioso sul tema che ci occupa; problemi da raggruppare intorno a tre aspetti: la conversione del rapporto da tempo determinato a indeterminato (con le peculiarità di alcuni settori); i rimedi (e in particolare il risarcimento del danno) con le questioni connesse; le disparità di trattamento (economico e normativo) tra lavoratori a termine e lavoratori a tempo indeterminato.

⁵ L’espressione di A. VALLEBONA, *Indennità per il termine nullo: riappare il decrepito fantasma dell’uso alternativo del diritto*, in *MGL*, 5, 2012, p. 360, a commento di Cass. civ., Sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241; Cass. civ., Sez. lav., 31 gennaio 2012, n. 1411; Corte d’Appello di Roma 2 febbraio 2012, n. 267; Tribunale di Napoli 16 novembre 2011.

Osserviamo anzitutto la prima questione, quella della conversione. Come noto, tra le decisioni della giurisprudenza di merito ve ne sono state alcune, in questi ultimi anni, indirizzate in modo netto verso la soluzione della conversione dei contratti viziati in rapporti a tempo indeterminato. Tale soluzione ha trovato giustificazione proprio nelle prescrizioni della direttiva 1999/70 e nelle misure “anti-abuso” ivi contenute.

Considerato l’assetto attuale delle norme interne in materia di contratto a termine nel settore pubblico, a mio avviso, per l’interprete resta molto difficile giungere alla soluzione interpretativa di convertire il rapporto che presenti profili patologici in un rapporto a tempo indeterminato stabile. È vero che ai rapporti a tempo determinato si applica il decreto legislativo n. 386 del 2001, ma lettera e ragioni alla base della legislazione speciale per il settore pubblico sono molto forti. L’esclusione generale esplicita, quella contenuta nell’articolo 36 del decreto n. 165 del 2001, è netta: la violazione di norme imperative sull’assunzione o l’impiego non può determinare la costituzione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. E così invero è sempre stato, anche prima della privatizzazione del lavoro pubblico e del resto i vecchi repertori restituiscono un mare di sentenze della giurisprudenza amministrativa al proposito.

Oggi come oggi potremmo persino fermarci al dato storico che la Cassazione, con le sentenze del 2012⁶, ha raggiunto questa stessa conclusione (forse in modo sin troppo netto). Il punto è però soprattutto il fatto che questa soluzione mantiene una ragione di essere. La nostra Corte costituzionale, prima nel 1986 (n. 40)⁷ e poi, a privatizzazione avvenuta, nel 2003 (n. 89)⁸, ha ritenuto legittima la differenza con il settore privato in ragione al profilo “genetico” del rapporto che trova protezione costituzionale nell’articolo 97, cioè il concorso. Naturalmen-

⁶ Per tutte v. Cassazione, 20 giugno 2012, n. 10127.

⁷ Corte cost., 26 febbraio 1986, n. 40, in *GI*, 1987, I, 1, p. 431.

⁸ Corte cost., 27 marzo 2003, n. 89, in *GI*, 19, 2004, p. 20, con nota di D. MEZZACAPO, *Il contratto a termine nel lavoro pubblico: peculiarità ed ambiguità*; in *GC*, 2004, I, p. 2901, con nota di E. MENEGATTI, *La legittimità costituzionale dell’esclusione del meccanismo sanzionatorio di conversione dei contratti a termine nel pubblico impiego*.

te anche le conclusioni della Corte costituzionale si potrebbero discutere (la temporaneità non è genetica e un concorso c'è anche nel tempo determinato) ma sembra chiaro che *dal sistema giuridico* emerge ancora oggi un dato sedimentato e stabile, che molto difficilmente potrà cambiare. Tra l'altro si potrebbe argomentare l'eccezione alla conversione in altro modo, per esempio col mandato tradito, oppure rispetto alle esigenze della finanza pubblica ovvero ancora alle esigenze della organizzazione di alcuni servizi pubblici. Né si può escludere che la Corte, in futuro, seguirà questa strada.

È inoltre poco credibile l'argomento che la norma dell'articolo 5 comma 4 *bis* del decreto 368 del 2001 – qualora per effetto di successione di contratti il rapporto abbia complessivamente superato i trenta mesi comprensivi di proroghe e rinnovi *si considera* a tempo indeterminato – non sia norma imperativa ricompresa tra quelle richiamate dal decreto n. 165 del 2001. È chiaro, infatti, che nel nostro caso ci troviamo davanti ad una presunzione di uso anomalo del contratto, che presuppone la violazione di una e anzi di più norme non disponibili dalle parti rispetto alla durata complessiva del rapporto a termine. Ne è prova concreta il fatto che le pubbliche amministrazioni considerano quel limite complessivo come imperativo rispetto alle proprie determinazioni. Superato quel limite, in altre parole, l'assunzione diviene illegittima, fermo restando il fatto che non può operare la conversione.

Allo stesso modo – e qui siamo al rapporto col diritto europeo – la necessità di convertire il rapporto non può scaturire facilmente dal diritto europeo e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Sul punto bisogna dire, anzitutto, che la nostra Corte costituzionale si è espressa con sufficiente chiarezza (da ultimo nella sentenza n. 28/2010)⁹ sulla questione della diretta applicazione delle direttive europee con la disap-

⁹ Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28, in *FI*, 4, I, 2010, p. 1114, con nota di G. ARMONI, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*; in *GC*, 1, 2010, p. 382, con nota di A. CELOTTO, *Venisti tandem! La Corte finalmente, ammette, che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*; in *MGL*, 6, 2003, p. 445, con nota di E.M. BARBIERI, *Rapporto di pubblico impiego privatizzato e lavoro a termine*; in *LPA*, 2, 2003, p. 355, con nota di M.G. GRECO, *La disciplina del contratto a termine nel pubblico impiego supera il vaglio di costituzionalità*.

plicazione delle norme nazionali in conflitto. L'efficacia diretta di una direttiva europea è ammessa solo se dalla stessa derivi un diritto azionabile nei confronti dello Stato inadempiente.

Così non è facile argomentare in proposito che le misure di prevenzione degli abusi della (nel complesso generica e aperta) clausola 5 dell'Accordo Quadro europeo sul contratto a tempo determinato (poi divenuto direttiva n. 99/70) impongano al giudice nazionale di comminare direttamente la sanzione della conversione del rapporto in luogo del risarcimento del danno. Allo stesso modo è arduo, in termini generali, affermare che il nostro ordinamento attuale sia del tutto deficitario dal punto di vista delle misure antielusive (tra l'altro la nuova versione dell'articolo 36 del decreto n. 165 adotta tecniche diverse da quella della conversione: proceduralizzazione, circolazione di informazioni, recupero delle somme, responsabilità dirigenziale). Si tratta di tecniche sulla cui effettività si può anche discutere, che esprimono in astratto pur sempre una logica dissuasiva. Semmai, dopo l'ordinanza *Papalia*¹⁰, il problema che l'interprete (e, in verità, non solo questi) dovrebbe porsi in via prioritaria è se il sistema processuale italiano consenta di esercitare *effettivamente*, specie rispetto al regime probatorio, il diritto ad ottenere un risarcimento per i casi di uso improprio del contratto a tempo determinato da parte di una pubblica amministrazione. Così possiamo dire che la tecnica risarcitoria risulta misura di tutela insufficiente se non garantisce il rispetto del principio di effettività dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione.

Né mi pare – e qui arriviamo al cuore del dialogo tra le Corti – che la Corte di giustizia abbia mai affermato chiaramente il principio della necessità della conversione del rapporto: la Corte ha detto, a più riprese, che è possibile che una disciplina nazionale impedisca la conversione (*Marrosu*, *Vassallo*, *Angelidaki*, *Affatato* e ora anche *Papalia*, con la precisazione appena svolta). Certo, la Corte ha vietato misure in contrasto con i principi di equivalenza ed effettività (*Adeneler*) demandando al singolo giudice nazionale il compito di valutare se la mancata applicazione della conversione costituisca uno strumento adeguato per pre-

¹⁰ 12 dicembre 2013, già richiamata nei contributi di C. ALESSI e A. MATTEI in questo volume.

venire e sanzionare l'uso abusivo di una pluralità di contratti a termine, cioè della loro reiterazione (*Affatato*). E questo è il passaggio più delicato, che però dovrebbe imporre a tutti gli interpreti del sistema nazionale un vigile *self-restraint*, oltre che uno sforzo di isolare casi singoli palesemente fuori dallo standard. Del resto un conto è ragionare del profilo della astratta tecnica legislativa, cioè del problema delle pubbliche amministrazioni italiane, in generale; altro conto è l'abuso concreto, da parte singoli datori di lavoro pubblico, dei contratti a termine per un singolo rapporto di lavoro.

Resta il nodo del settore scuola, su cui pendono questioni di costituzionalità e ora come accennato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte della nostra Corte costituzionale (n. 207/2013)¹¹. Non è dubbio che la legislazione italiana (nazionale e provinciale trentina) sia specialissima e mostri quei difetti e quei caratteri di cui si diceva poco sopra; come non si può discutere sul fatto che il nodo sia molto grave ed urgente. Per le ragioni illustrate, però, la sensazione è che difficilmente la Corte di giustizia giungerà a concludere nel senso che la disciplina in questione contrasta con gli obiettivi di politica sociale europei. Così come sembra difficile immaginare che la Corte costituzionale, a sua volta, la giudicherà disallineata rispetto ai cardini del nostro ordinamento.

Alla fine, e forse ragionevolmente, prevarrà la “leva” delle risorse finanziarie bloccate, delle molteplicità di interessi coinvolti e delle peculiarità del servizio offerto in questo ambito dalle pubbliche amministrazioni. Non dimentichiamo che la stessa Corte di giustizia considera come “ragioni obiettive” che giustificano i ripetuti rinnovi dei contratti a termine tutti quei profili che attengono alla natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti stessi e delle caratteristiche inerenti a tali funzioni *Adeneler, Angelidaki* punto 96.

¹¹ Il cui testo è consultabile tramite la seguente pagina dell'Osservatorio: www.diritti.socialitrentino.it/?p=4407. Sulla pronuncia anche il contributo di C. ALESSI in questo volume.

3. *Sul risarcimento del danno*

Il secondo problema concreto è quello dei rimedi e in particolare del risarcimento del danno, con le questioni connesse. Fermo quanto già detto sulla tecnica adottata dal legislatore è chiaro che bisogna dare un senso e rendere concretamente operativa quella parte dell'articolo 36, comma 5 in cui si dice che il lavoratore "ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative". Si tratta, a mio avviso, di autonoma fattispecie di danno, che si aggiunge alla tutela derivante dall'applicazione dell'articolo 2126 del codice civile. Se guardiamo alle soluzioni giurisprudenziali di questi ultimi anni, ci troviamo di fronte ad un panorama molto ampio e variegato. Intanto c'è il problema del fondamento contrattuale o meno della responsabilità. Poi c'è il problema della prova del danno e, infine, quello della sua quantificazione.

Per farla breve, sul profilo della natura della responsabilità, sembra avere avuto la meglio la tesi della natura contrattuale argomentando sul fatto che un contratto e un rapporto contrattuale tra le parti vi è stato (un contratto invalido ma non inefficace e nemmeno inesistente). Non è scontato che la tesi tenga, perché si può discutere che vi sia un diritto a lavorare a tempo indeterminato da parte del singolo (come si è detto – giustamente – per le ipotesi di licenziamento). Non è facile qui, in altre parole, vedere l'inadempimento della pubblica amministrazione di un obbligo contrattuale specifico, a meno che non si voglia affermare che tale obbligo è quello di non abusare del termine finale apposto al contratto di lavoro o di non frodare la legge (ma qui ci sposteremmo su un piano ulteriore): spesso l'obiettivo, in concreto condivisibile, è quello di evitare un aggravio degli oneri probatori del danneggiato, ma non sempre emerge la necessaria consapevolezza di questi passaggi ed è chiaro quindi che le soluzioni si muovono su un crinale molto stretto.

Anche rispetto al profilo della prova del danno, fermo quanto appena detto, ci sono diverse soluzioni, non tutte meditate. Nonostante le posizioni molto rigide sul punto della Cassazione, che afferma – confermando l'orientamento più generale sulla necessità di allegazione e prova sul punto – che non siamo di fronte ad una ipotesi di danno *in re ipsa* svincolato dalla dimostrazione (anche per presunzioni semplici o

fatto notorio) delle conseguenze pregiudizievoli subite, alcuni giudici di merito continuano a ritenere ammissibile il risarcimento in questione a prescindere da una prova concreta del danno, taluni interpretando l'articolo 36 del decreto n. 165 in senso comunitariamente orientato.

È un altro profilo delicatissimo sul quale ci si può in questa sede limitare ad osservare che potremmo anche pensare che l'ipotesi di danno in questione sia una forma speciale di risarcimento in funzione punitiva. Ma forse, allo stato attuale, sarebbe meglio ripiegare sull'idea che si tratti di un'ipotesi, da assimilare a quella prevista dal vecchio articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, in cui c'è una presunzione legale *relativa* che in linea di principio esime il lavoratore dalla prova del danno effettivamente subito (peraltro questo presupporrebbe di avere risolto, a monte, la questione della natura della responsabilità come contrattuale, cosa come detto per nulla scontata).

Veniamo, infine, al problema della quantificazione del danno. Anche qui le soluzioni giurisprudenziali sono state nel passato, più e meno recente, le più varie, alcune francamente surreali. Non sembra condivisibile l'orientamento che pretende di applicare in via analogica la previsione dell'indennità risarcitoria forfettizzata di cui all'articolo 32, comma 5 del Collegato che presuppone (letteralmente e strutturalmente) la conversione del rapporto (e la Corte costituzionale 303/2011 su questo punto conferma che, dove opera la nuova previsione, il “componimento equilibrato dei contrapposti interessi” – e la legittimità costituzionale – c'è se solo il datore di lavoro è obbligato a riammettere in servizio il lavoratore)¹².

¹² Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303, in *DRI*, 4, 2011, p. 1103, con nota di A. BOLLANI, A. CORVINO, *Discrezionalità del legislatore e bilanciamento di interessi: il regime indennitario dell'art. 32 commi 5, 6 e 7 l. 183/2010, supera il vaglio di costituzionalità*; in *GC*, 1, 2012, p. 555, con nota di R. ROMEI, *Il bilanciamento delle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine dinanzi alla Corte costituzionale*; in *MGL*, 12, 2011, p. 939, con nota di A. VALLEBONA, *La certezza finalmente alla ribalta: legittimità costituzionale dell'indennità per il termine illegittimo*; in *RGL*, 1, 2012, p. 32, con nota di L. MENGHINI, *L'indennità ex art. 32 della legge n. 183 del 2010: una possibile lettura parzialmente correttiva*; in *RIDL*, 1, 2012, p. 265, con note di L. DI PAOLA, *La Corte costituzionale, il contratto a tempo determinato e la singolare specialità del diritto del lavoro*, e L. ZAPPALÀ, *La Consulta e la ponderazione degli interessi nel contratto a termine: stabilizzazione versus indennità risarcitoria forfettizzata*.

Resta quindi un vuoto che, non a caso, è riempito dalla giurisprudenza – anche quando applica quella norma – con soluzione di fatto *equitative* che, per esempio, riducono l’entità del risarcimento in relazione al fatto che il dipendente sia stato nel frattempo stabilizzato o inserito in un programma di stabilizzazione. Forse, ma questo è un altro profilo che si può affrontare in questa sede, bisognerebbe ragionare sulla nuova formulazione dell’articolo 18 della legge n. 300 del 1970, quarto, quinto e sesto comma e sul fatto che si prevede oggi, in via generale, nell’ordinamento la monetizzazione come tecnica di ristoro rispetto ai casi di recesso illegittimo (12-24 mensilità e 6-12 mensilità in relazione alle diverse ipotesi).

4. Sul problema della disparità di trattamento e sul principio di non discriminazione

L’ultimo aspetto da considerare è anche quello emerso nel tempo a noi più vicino, e rispetto al quale sono possibili nuovi e inattesi sviluppi. In breve: è vero che ci sono orientamenti molto diversi nella prima giurisprudenza di merito che affronta, con questa angolazione, le questioni connesse ad alcuni rapporti a termine nella pubblica amministrazione e non posso, ovviamente, entrare sui singoli casi. Ma il punto di arrivo, per il momento, nel diritto europeo è senza dubbio la sentenza *Valenza* (18 ottobre 2012) che riguarda una questione pregiudiziale ancora una volta italiana (AGCM). E qui ci sono alcuni passaggi molto forti che possono rappresentare, rispetto al nostro contesto interpretativo, un nuovo punto di partenza. La Corte argomenta ad esempio che il fatto di non prendere in considerazione ai fini della determinazione dell’anzianità e, dunque, per la fissazione del livello della retribuzione, i periodi effettuati in qualità di lavoratori a tempo determinato potrebbe essere inquadrato come caso di discriminazione contraria alla clausola 4 della direttiva 99/70.

D’altra parte la stessa aggiunge che può esservi un’eccezione: la parità di trattamento può essere esclusa nel caso in cui criteri differenti siano giustificati da “ragioni oggettive”. Tale ragione non deve derivare, peraltro, da norma generale e astratta, ma da elementi precisi e con-

creti, che possono derivare dalla particolare natura delle mansioni per le quali sono stati conclusi contratti a termine e dalle caratteristiche inerenti alle mansioni stesse. Di nuovo, come nei casi citati in precedenza, la Corte compie opportuno *self-restraint*, rimettendo ai giudici nazionali la verifica in concreto di questa situazione.

Ma qui, diversamente dalla clausola 5, siamo davanti ad una clausola sufficientemente precisa da essere invocata dai singoli davanti ad un giudice nazionale.

IL GIUDICE NAZIONALE A CONFRONTO CON IL GIUDICE EUROPEO

L'ESPERIENZA DI UN GIUDICE DEL LAVORO

Anna Luisa Terzi

SOMMARIO: *1. Premessa. - 2. Il dialogo problematico tra giudice nazionale e giudice europeo. - 3. Ineffettività delle norme lavoristiche e possibili tendenze future.*

1. Premessa

La mia riflessione si riallaccia al filone principale della ricerca che riguarda la complessa intersezione fra normativa, elaborazione giurisprudenziale e azione sul territorio dei vari soggetti che influiscono sull'assetto del mercato del lavoro. Essa riflette principalmente la mia esperienza precedente di giudice del lavoro lombardo, che mi obbliga ad un'osservazione preliminare. Se si pongono a raffronto i due contesti territoriali, la specificità della realtà trentina si percepisce immediatamente, anche attraverso il contenzioso giudiziale: per le risorse, le energie, le intelligenze impiegate allo scopo di realizzare un mercato del lavoro rispettoso dei diritti e inclusivo. Ciò emerge in modo chiaro dallo scopo tipico della concertazione locale che, pure con riferimento agli accordi di prossimità, è diretto anche a evitare la marginalità. Mentre si può con una certa sicurezza pronosticare che, con l'ampliamento della possibilità per le imprese di ricorrere reiteratamente al lavoro temporaneo, le persone con meno abilità non verranno stabilizzate, nel territorio trentino si interviene, come si evidenzia nel rapporto di ricerca, sostenendo e promuovendo l'occupazione di soggetti deboli, con la consapevolezza della necessità di prevenire la marginalità, da cui discende la devianza. Pertanto si può affermare che le risorse pubbliche vengono investite nell'interesse pubblico.

2. *Il dialogo problematico tra giudice nazionale e giudice europeo*

Venendo ora al tema dei rapporti fra giudice del lavoro nazionale e Corte di Lussemburgo, rapporto che si è espresso soprattutto in quest'ultimo decennio in modo reiterato attraverso la tecnica del rinvio pregiudiziale, non si può che constatare che il dialogo è piuttosto problematico.

Un primo motivo va individuato nella diversità degli approcci interpretativi. Il giudice nazionale ha un approccio logico-formale, che individua in astratto il contenuto della norma e le possibili implicazioni applicative, molto spesso privilegiando il dato letterale, mentre la Corte di giustizia è aderente al contesto normativo nazionale di riferimento, che le viene sottoposto, e focalizza l'attenzione sugli effetti che la disposizione produce in quell'ordinamento rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione europea e alla *ratio* sostanziale delle norme euro unitarie.

Un secondo motivo va individuato nel fatto che il giudice nazionale ha immediati riferimenti, culturalmente omogenei alla sua formazione giuridica, nell'approccio interpretativo e nella elaborazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione e nel controllo di legittimità della Corte costituzionale, che sono di facile trasposizione nel giudizio di merito. Infatti, il giudice nazionale prima identifica i principi e l'interpretazione della norma conseguente, poi i principi e le massime enunciate vengono applicati al caso concreto. Invece, le affermazioni e le pronunce della Corte di giustizia rese in base al diritto eurounitario vanno poi contestualizzati rispetto all'ordinamento nazionale a cui si riferisce la sentenza e rispetto agli effetti che la norma portata all'esame della Corte produce su quell'ordinamento nazionale: per questa mancanza di contestualizzazione, si leggono non infrequentemente commenti della dottrina e richiami nella giurisprudenza nazionale completamente diversi e talvolta opposti della medesima sentenza della Corte di giustizia.

La Corte di Lussemburgo, peraltro, spinge i giudici nazionali a rendersi autonomi nell'esame di compatibilità della norma interna con le direttive, procedendo direttamente alla disapplicazione o alla scelta di un'opzione applicativa conforme; tuttavia, il giudice italiano è restio a compiere questa operazione ermeneutica e ad accettarne le conseguen-

ze, sia perché proviene da una cultura giuridica fortemente improntata a una logica formale, sia per la funzione di nomofilachia e di controllo di legittimità svolta e demandata alle giurisdizioni superiori. Per questa ragione, il giudice nazionale di merito difficilmente disapplica, mentre preferisce rimettere al giudice superiore.

Un terzo motivo si può individuare nelle aspettative, deluse, del giudice nazionale, che cerca attraverso l'intervento della Corte di giustizia la ricomposizione in un sistema di principi condivisi e coerenti, come reazione alla destrutturazione, senza alcun razionale progetto di sistema, del diritto del lavoro dagli anni '80 in avanti. Occorre considerare il fatto che il giudice del lavoro italiano, dal punto di vista anagrafico, si è formato in un ordinamento costituzionale per il quale il lavoro è espressione della persona e il luogo di lavoro è una delle formazioni sociali, dove il lavoratore svolge la sua personalità. Il lavoro è la base fondamentale legittimante la partecipazione alla organizzazione sociale e politica del paese, all'interno di un ordinamento nel quale, poi, la dimensione collettiva prevale su quella individuale. Esso, infine, compendia i diritti e le garanzie appena menzionati entro il limite del rispetto della dignità umana di cui all'art. 41 Cost., affermando altresì la "responsabilità sociale" dell'impresa.

Dagli anni '80 in avanti la legislazione ordinaria a livello nazionale ha prodotto un'erosione continua di questi principi: nel 1987 il contratto a termine viene rimesso alla disciplina dei contratti collettivi e alla gestione in ambito aziendale da parte delle organizzazioni sindacali, con conseguente esplosione dei contratti a termine e negli stessi anni vengono "inventate" dai commercialisti e dai consulenti del lavoro le collaborazioni coordinate e continuative, attraverso una norma fiscale e il suo rinvio a una norma processuale.

Si tratta di figure contrattuali senza un'identità propria, che vengono utilizzate molto spesso a fini elusivi, per non sostenere i costi di un rapporto di lavoro subordinato o a tempo indeterminato. Dagli anni '80 vi è, quindi, un aumento progressivo del lavoro precario in difformità dai principi che informano la legislazione del lavoro.

Attraverso le forme contrattuali precarie e atipiche è stata attuata una visione del lavoro diversa da quella fondante la formazione giuridica del giudice del lavoro nazionale: si crea in questo modo un conflitto,

più o meno latente, tra la giurisprudenza del lavoro – che vuole ricondurre a razionalità di sistema le disfunzioni rilevate – e il legislatore, che si potrebbe definire occasionale, che interviene nella appena descritta logica erosiva, senza però osare incidere sui principi di riferimento e sui cardini della legislazione di garanzia introdotta negli anni '60 e '70.

È nell'ambito di questo conflitto che diventano sempre più numerosi i rinvii alla Corte di giustizia.

Ma, seppure è vero che esistono diritti dei lavoratori da garantire anche per il diritto dell'Unione europea, e direttive da non eludere, è altrettanto vero che la Corte di giustizia muove da una visione complessiva che contempla sia la libertà di stabilimento e di concorrenza, sia la garanzia dei diritti dei lavoratori in un minimo, e non in un massimo, uniforme, e considera questi diritti quali condizioni per non alterare la regolarità della competizione tra imprese, che non deve subire limitazioni, come si vede nelle pronunce *Laval* e *Rüffert* riprese nel rapporto di ricerca.

Per questi motivi, emerge spesso la delusione del giudice nazionale italiano che non trova nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo quella sponda granitica che desidererebbe per avere principi ben definiti di riferimento.

Un esempio recente è il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Trento in relazione alla trasposizione interna mediante la riformulazione dell'art. 2112 cod. civ. della direttiva in materia di trasferimento d'azienda¹.

Il problema posto dal giudice italiano era quello dell'applicazione automatica dell'art. 2112 cod. civ., poiché escluderebbe il diritto del lavoratore di rifiutare il passaggio del rapporto di lavoro anche in una situazione in cui il ramo d'azienda oggetto della cessione non sia preesistente alla cessione, l'entità ceduta rimanga economicamente vincolata al cedente e di fatto questo strumento possa essere utilizzato in modo da determinare una diminuzione delle garanzie che assistevano il rapporto di lavoro presso l'azienda cedente.

¹ Ordinanza del Tribunale di Trento del 20 settembre 2012, consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=64.

La Corte di giustizia ha risposto senza rendersi ben conto di quale fosse il problema sollevato, con considerazioni si può dire un po' eccentriche, insistendo sulla funzione di garanzia della direttiva quando la questione era, all'opposto, quella di una possibile applicazione dell'art. 2112 cod. civ. da parte del datore di lavoro allo scopo di eludere le garanzie dei lavoratori².

3. Ineffettività delle norme lavoristiche e possibili tendenze future

Inoltre, una delle conseguenze del conflitto più o meno latente fra la giurisprudenza e il legislatore, sul piano nazionale, di questi ultimi vent'anni è stata l'ineffettività delle norme cogenti in materia di rapporto di lavoro.

In sostanza, il legislatore è intervenuto con norme di erosione e non invece per eliminare le distorsioni del mercato del lavoro, utilizzando in maniera anomala varie forme contrattuali atipiche o di lavoro a termine; in modo tanto più esteso quanto più funzionale a una riduzione dei costi del rapporto di lavoro, principalmente quelli contributivi e assicurativi.

Nella percezione sociale è stata avvertita come normalità quella che era invece una patologia: così al di fuori di quelli con Poste Italiane spa o dei precari della scuola³, vi è stata una percentuale irrisoria di impugnazione dei contratti a termine, benché per la stragrande maggioranza illegittimi, così come dei contratti di collaborazione a progetto.

Un esempio delle difficoltà e resistenze nel ricorso al giudice del lavoro riguarda la vicenda, oggetto di una recente sentenza del Tribunale di Livorno, relativa agli impianti sportivi di quella città dati in "esternalizzazione", con successivi appalti, dalla società comunale appositamente creata. Per periodi variabili da cinque a dieci anni, presso le varie società appaltatrici che si erano succedute nel tempo, avevano lavorato degli assistenti bagnanti con rapporti di lavoro temporanei reiteratamente rinnovati. Il Comune poi ha deciso di "reinternalizzare", dando

² Sentenza della Corte di giustizia C-458/12 del 6 marzo 2014, consultabile alla seguente pagina dell'Osservatorio: www.dirittisocialitrentino.it/?p=5843.

³ Entrambi oggetto di richiamo nella sezione di giurisprudenza trentina dell'Osservatorio.

in concessione la gestione della sola piscina, costituita da un complesso comprendente oltre alle vasche, alle pertinenze, ai servizi igienici, a vari locali di servizio, anche un ufficio amministrativo, un bar, un'area scoperta parzialmente pavimentata e parzialmente a verde. La concessionaria, costituita da un'associazione di imprese di cui due pubbliche, degli otto assistenti bagnanti non ne assume sei, tenendo gli altri due a *part time*.

Al di là del fatto che in causa veniva addirittura sostenuto dalla concessionaria che non poteva trovare applicazione l'art. 2112 c.c., va rimarcato che questi lavoratori si sono rivolti al giudice del lavoro perché quella era ormai l'"ultima spiaggia", ossia l'ultima possibilità, essendo ormai perso il rapporto di lavoro, illegittimamente durato dai cinque ai dieci anni con varie tipologie di contratti a tempo.

Per questo, l'ineffettività del diritto del lavoro ha raggiunto livelli solo un paio di decenni fa del tutto imprevedibili e impensabili.

Un altro esempio deriva dalla mia esperienza in qualità di giudice. È noto che i lavoratori stranieri in forza della legge Bossi-Fini hanno quale loro principale interesse il rinnovo del permesso di soggiorno e per ottenere questo risultato non avanzano nessuna altra pretesa che il rinnovo continuo del contratto a termine. Alla spa Iveco di Brescia quando è scoppiata la crisi economica lavoravano circa trecento lavoratori assunti con contratto a termine, per la maggior parte stranieri, e tutto questo gestito in accordo con le organizzazioni sindacali benché vi fossero consistenti dubbi circa la loro regolarità.

In un altro caso, in occasione dell'impugnazione di un contratto a termine è emerso in sede giudiziale che un'impresa di surgelati del mantovano aveva assunto ben trecento lavoratori con contratti di lavoro temporaneo su quattrocento totali.

In questo contesto si è voluto dare impulso e spazi di autonomia alla contrattazione decentrata, da un lato con gli Accordi interconfederali del 2011 e 2013, dall'altro con l'art. 8 della l. n. 148 del 2011.

Gli accordi e l'art. 8 s'intersecano: entrambi prevedono la deroga ai contratti collettivi nazionali, ma mentre gli Accordi mantengono il limite dei casi e delle procedure stabilite con i contratti nazionali, salve le ipotesi previste dalla legge, con l'art. 8, come evidenziato nel rapporto di ricerca, si è consentita la deroga sostanzialmente per qualsiasi aspetto

del rapporto di lavoro, con la conseguenza che il limite viene quindi meno praticamente del tutto.

Entrambe le fonti in ogni caso pongono un serio problema di rappresentanza sindacale, sia in relazione alle note vicende dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, sia perché consentono accordi di prossimità che possono riguardare ad esempio i contratti a progetto o le c.d. partite IVA (così letteralmente definiti questi lavoratori nella legge) che non hanno in realtà ad oggi una rappresentanza sindacale. Infatti, vengono autorizzati accordi che riguardano lavoratori che non sono rappresentati dalle organizzazioni stipulanti.

Vi sono poi problemi di effettività della capacità negoziale: più un'impresa è piccola e il sindacalista lavoratore è personalmente coinvolto e dipendente dalla direzione aziendale, meno la sua capacità contrattuale è effettiva. Un conto, infatti, è avere l'assistenza dell'organizzazione sindacale di appartenenza o di riferimento per stipulare un accordo aziendale senza possibilità di deroga alle condizioni previste come non ulteriormente negoziabili dal contratto nazionale, un altro conto è non avere limiti alle deroghe consentite.

In realtà l'art. 8 richiama, e non poteva essere diversamente, dei limiti: la Costituzione, le norme europee e quelle internazionali in materia di lavoro. È, pertanto, demandata ancora una volta al giudice la funzione di controllo della legittimità degli accordi di prossimità con riferimento a questi parametri. Questo va nella stessa direzione dell'esortazione della Corte di giustizia al giudice nazionale a rendersi autonomo rispetto alla applicazione del diritto dell'Unione; e ciò sarà più efficace, nel caso della contrattazione di prossimità, perché il giudice nazionale, mentre è restio a disapplicare una norma di legge o a procedere autonomamente a interpretazioni adeguatrici, è invece abituato a dichiarare la nullità e a disapplicare l'atto negoziale per contrarietà a norme imperative o all'ordine pubblico.

Il giudice nazionale, in questa funzione, dovrà autonomamente estrapolare dall'ordinamento costituzionale, dalle direttive e dall'ordinamento sovranazionale le regole di riferimento per poi valutare in base a queste regole, da lui individuate e definite nel contenuto e nella *ratio* se un accordo di prossimità è o non è valido.

APPENDICE

ACCORDO INTERSINDACALE PER LO SVILUPPO DELLA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE E DI STRUMENTI DI RACCOLTA E MONITORAGGIO SISTEMATICO

Premessa

In considerazione della gravità del quadro congiunturale relativo alla situazione economica nazionale ed europea, che caratterizza il sistema paese nella fase attuale e che va a gravare sulle imprese, sulle lavoratrici e sui lavoratori, allontanando la prospettiva dell'auspicato superamento della crisi economico-sociale ormai in atto da diversi anni;

In considerazione, altresì, del quadro socio-economico-istituzionale che contraddistingue il sistema trentino che favorisce l'assunzione di responsabilità di tutte le parti, sociali ed economiche, mediante il quale si definiscono in maniera unitaria e concertativa gli obiettivi di competitività delle imprese nel rispetto della coesione sociale:

- sia a livello trilaterale con l'ente pubblico:

Protocollo di Intesa Nuove azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino, 5 dicembre 2012; Protocollo di Intesa Misure per lo sviluppo economico ed il lavoro, 12 aprile 2014, grazie al quale, tra le altre cose, ci si è impegnati unitariamente a dare operatività al sistema di assistenza sanitaria integrativa;

- sia a livello bilaterale tra le sole parti economico-sociali:

Costruire il futuro del Trentino - Protocollo per lo sviluppo sostenibile e il lavoro sottoscritto tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del Trentino, 13 gennaio 2014;

Con il presente accordo, s'intende creare uno strumento di raccolta e monitoraggio della contrattazione a livello territoriale, utilizzando a tal fine l'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro già in essere, in grado di fornire una sede istituzionale con effetti utili per orientare le scelte che riguardano le condizioni per la competitività socio-economi-

ca anche con riferimento alla situazione delle giovani lavoratrici e lavoratori;

In particolare, le condizioni per favorirne lo sviluppo implicano la possibilità di conoscere il grado di evoluzione e i contenuti della contrattazione decentrata, data la tendenza attuale a promuoverne la diffusione a livello nazionale, sia da parte del legislatore, volta a sostenere la c.d. contrattazione collettiva “inclusiva” per le lavoratrici e i lavoratori con contratti di lavoro non standard (art. 63 del d.lgs. n. 276 del 2003, modificato dalla l. n. 92 del 2012, con riferimento al trattamento retributivo delle collaborazioni a progetto), nonché della c.d. contrattazione collettiva di “prossimità” (art. 8 l. n. 148 del 2011), in funzione della maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro, adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, investimenti e avvio di nuove attività; sia da parte della contrattazione collettiva nazionale (Accordo Interconfederale tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 28 giugno 2011) che disciplina le forme di decentramento contrattuale, in questo caso perseguendo scopi quali la gestione di situazioni di crisi, la presenza d’investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico e l’occupazione dell’impresa;

Occorre precisare che con la nozione di contrattazione territoriale si intende in senso ampio indicare le varie modalità con cui si esprimono i processi di negoziazione e, quindi, sia la contrattazione integrativa prevista dai contratti collettivi nazionali, sia la contrattazione che sostituisce a livello territoriale il contratto collettivo di secondo livello in determinati settori, sia la contrattazione bilaterale e trilaterale che si aggiunge con obiettivi specifici agli altri livelli di contrattazione per iniziativa di attori locali, senza escludere la concertazione socio-istituzionale nel contesto trentino;

In questa cornice, come già rilevato a suo tempo dalla Relazione finale, risalente al 1997, della Commissione per la verifica del protocollo del 23 luglio 1993, nel delineare le condizioni ottimali per lo sviluppo di un decentramento controllato, lo strumento che si propone è direttamente funzionale alla realizzazione di “adeguate forme di coordinamento in modo tale che gli accordi di concertazione sviluppati a livello

locale che impegnano direttamente i diversi livelli di governo e di amministrazione interessati [...]” possano avere una base migliore di conoscenza della realtà territoriale;

Proprio per tali ragioni, è necessario promuovere il perseguimento degli obiettivi d’informazione e conoscibilità della contrattazione territoriale nella sua accezione più ampia, tenuto conto delle caratteristiche peculiari che caratterizzano la politica del lavoro nella Provincia autonoma di Trento, come recita la legge provinciale del lavoro n. 19 del 1983, politica inserita in quella di sviluppo economico-sociale territoriale, armonizzata con gli interventi di politica settoriale e finalizzata al mantenimento e potenziamento dei livelli occupazionali, e al contempo con la ricerca della partecipazione delle forze economico-sociali.

Pertanto, si auspica una modalità di raccolta sistematica degli accordi e contratti collettivi stipulati a livello territoriale e aziendale, e l’assunzione di un impegno delle parti stipulanti, di deposito di tale materiale di contrattazione presso l’Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro, permettendo in tal modo un’opera di monitoraggio sistematico, catalogazione e analisi delle stesse, nel rispetto della libertà sindacale.

Tutto ciò premesso, le parti concordano quanto segue

1) A livello bilaterale, le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria, per favorire lo sviluppo della contrattazione territoriale, reputano utile istituire una sede di acquisizione dei dati, e delle informazioni relative alla contrattazione collettiva a livello territoriale, allo scopo di favorire la circolazione delle esperienze contrattuali presenti nel territorio trentino, anche ai fini di ricerca, per individuare le buone pratiche contrattuali;

2) A tal fine, le parti esortano i soggetti stipulanti – dal lato sindacale e dal lato datoriale – a individuare i testi degli accordi e delle intese contrattuali che contengono i dati utili ai fini del deposito e dell’inserimento nell’Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro;

3) Le parti auspicano, allo stesso tempo, che la Pubblica Amministrazione trentina, in qualità di garante esterno, promuova e sostenga l’iniziativa descritta, mediante la valorizzazione ed il mantenimento di

strumenti ed esperienze, come l'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro, che ha implementato un'importante piattaforma digitale in cui sono raccolte le fonti legislative, contrattuali, e giurisprudenziali con particolare attenzione al livello territoriale, oltre che a quello dell'Unione europea, anche tramite l'apporto dell'Università degli Studi di Trento.

Le parti firmatarie s'impegnano, secondo le rispettive competenze, a perseguire e attuare i suddetti obiettivi.

BIBLIOGRAFIA

Aa.Vv., *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Vol. I, Milano, 2004.

Aa.Vv., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Vol. III, Napoli, 2011.

Aimo M., *La Corte di giustizia e il lavoro non standard: vincoli e implicazioni negli ordinamenti nazionali*, in *RGL*, I, 2012, p. 147.

Alaimo A., *Presente e futuro del modello sociale europeo: lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *RGL*, 2, 2013, p. 253.

Albertini S., Leoni R. (a cura di), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, Milano, 2009.

Ales E., *Contratti a termine e pubbliche amministrazioni: quousque tandem...* (Nota a CGUE, C-50/13, 12 dicembre 2013, *Papalia c. Comune di Aosta*), in *RIDL*, 1, 2014, p. 86.

Alessi C., *Flessibilità del lavoro e potere organizzativo*, Torino, 2012.

Alessi C., *Il part-time nel lavoro pubblico e la direttiva 97/81/CE*, in *DLM*, 2011, p. 275.

Alessi C., *Il part-time nel lavoro pubblico e la direttiva 97/81/CE* (Nota a ord. Trib. Trento sez. lav. 4 maggio 2011; ord. Trib. Trento sez. lav. 16 giugno 2011), in *DLM*, 2, 2011, p. 275.

Allamprese A., *Diritto comunitario della concorrenza e contratti collettivi* (Nota a CGCE, C-67/96, 21 settembre 1999, *Albany*), in *LG*, 8, 2000, p. 22.

Allamprese A., Orlandini G., *Le norme di rilievo lavoristico nella nuova direttiva sugli appalti pubblici*, in *RGL*, 1, 2014, p. 169.

Andreoni A., *Contratto collettivo, fondo complementare e diritto della concorrenza: le virtù maieutiche della Corte di giustizia (Riflessioni sul caso Albany)* (Nota a CGCE, C-67/96, 21 settembre 1999, *Albany*), in *RGL*, 4, 2000, p. 281.

Andreoni A., *Il risarcimento del danno da abuso dei contratti a termine nel labirinto parametrico*, relazione presentata al Convegno *Dialogo tra le Corti e tutela dei diritti fondamentali: i casi aperti sulla flessibilità nel lavoro pubblico e privato*, Foggia 14-15 marzo 2014.

Antonoli D., Pini P., *Contrattazione, produttività, crescita. Ripensare gli obiettivi ed i metodi*, 2013, in www.inchiestaonline.it.

Armone G., *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali* (Nota a Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28), in *FI*, 4, 1, 2010, p. 1114.

Baccaro L., *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*, in *Working Paper, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University*, Cleveland, OH, nov. 1999.

Baccaro L., Howell C., *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *QRS*, 1, 2012, p. 13 (trad. orig. ID., *A common Neoliberal Trajectory: the Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, 4, 2011, p. 521).

Baglioni G., *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Bologna, 1995.

Barbera M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007.

Barbieri E.M., *Rapporto di pubblico impiego privatizzato e lavoro a termine* (Nota a Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28), in *MGL*, 6, 2003, p. 445.

Bavaro V., *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *LD*, 2, 2013, p. 213.

Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996.

Berta G., *Produzione intelligente. Un viaggio nelle nuove fabbriche*, Torino, 2014.

Biagi M., *Il lavoro in appalto nella CEE* (Nota a CGCE, C-113/89, 27 marzo 1990, *Rush Portuguesa Lda e Office national d'immigration*), in *DPL*, 30, 1990, p. 1965.

Bilancia P., De Marco E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.

Biondi Dal Monte F., *Parità di trattamento e rapporti tra ordinamenti in una decisione della Corte di giustizia (24 aprile 2012)* (Nota a

CGUE, causa C-571/10, 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano*), in *QC*, 3, 2012, p. 665.

Bolego G., *Il potere di “nuova valutazione” del datore di lavoro pubblico nella disciplina del part-time dopo il Collegato lavoro*, in *QL*, 3, 2011, p. 1.

Bollani A., Corvino A., *Discrezionalità del legislatore e bilanciamento degli interessi: il regime indennitario dell’art. 32 commi 5, 6 e 7 l. 183/2010, supera il vaglio di costituzionalità* (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *DRI*, 4, 2011, p. 1103.

Borelli S., *La Corte di giustizia, l’edile polacco e l’art. 36 dello Statuto dei lavoratori* (Nota a CGCE, 346/06, 3 aprile 2008, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*), in *RCDL*, 3, 2008, p. 878.

Borelli S., *Le politiche del lavoro nazionali nell’ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *LD*, 3-4, 2012, p. 65.

Brino V., *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato*, Padova, 2012.

Brino V., *Gli equilibri della Corte di giustizia: il caso Rüffert* (Nota a CGCE, 346/06, 3 aprile 2008, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*), in *RIDL*, 3, 2008, p. 479.

Bussolaro A., *L’art. 16 del Collegato lavoro e la sospensione, in via cautelare, dell’efficacia del provvedimento di revoca del part time* (Nota a Tribunale di Modica, ordinanza 17 dicembre 2011), in *RIDL*, 3, 2012, p. 684.

Calafà L., *Giudici (quasi) federali e diritto del lavoro recente*, in *LD*, 2014, di prossima pubblicazione.

Calafà L., *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, 2013.

Carabelli U., *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009.

Carabelli U., *I profili di incostituzionalità dell’art. 8 con riferimento all’efficacia erga omnes dei contratti collettivi da esso previsti*, in *RGL*, 3, 2012, p. 539.

Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, 2013.

Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007.

Caruso B., *Giudici, giuristi e legislatori davanti al lavoro e alla crisi. Per un “manifesto ermeneutico”*, in *RIDL*, 1, 2013, p. 245.

Caruso B., Militello M., *I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana: il contributo della giurisprudenza multilivello*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”. *Collective Volumes - n. 1/2011*.

Cella G.P., *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e “fallimenti” delle culture sindacali*, in *DLRI*, 1, 2011, p. 103.

Cella G.P., Treu T., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, 2009.

Celotto A., *Venisti tandem! La Corte finalmente, ammette, che le norme comunitarie sono “cogenti e sovraordinate”* (Nota a Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28), in *GC*, 1, 2010, p. 382.

Chiaromonte W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, 2013, p. 219.

Chiaromonte W., Orlandini G., *La mobilità dei lavoratori nell’Unione europea*, in S. Sciarra (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Torino, 2010, p. 237.

Clarich M., Mattarella B.G., *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *AGE*, 2, 2013, p. 363.

Colagiovanni P., *Correttezza e buona fede nella revoca del part-time da parte della pubblica amministrazione: le prime pronunce giurisprudenziali*, in *LPA*, 2011, p. 1027.

Corvino A., *L’accordo fra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil sull’applicazione della detassazione*, in *DRI*, 2, 2011, p. 539.

Cosio R., *Il “cammino comunitario” della Consulta: l’ordinanza n. 207 del 2013*, relazione presentata al Convegno *Dialogo tra le Corti e tutela dei diritti fondamentali: i casi aperti sulla flessibilità nel lavoro pubblico e privato*, Foggia 14-15 marzo 2014, dattiloscritto.

Costantini S., *Il subappalto nelle recenti direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni*, Paper presentato al Convegno Internazionale di Studio *Dall’impresa a rete alle reti d’impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Milano 26-27 giugno 2014, testo disponibile alla seguente pagina: www.diprist.unimi.it/reti_impresa/papers/13.pdf.

Costantini S., *La finalizzazione sociale degli appalti pubblici. Le “clausole sociali” fra tutela del lavoro e tutela della concorrenza*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 196/2014.

D'Antona M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, I, 1998, p. 311.

D'Antona M., *Opere*, Vol. I, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), Milano, 2000.

D'Arcangelo L., *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Torino, 2012.

Dani M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013.

De Luca Tamajo R., *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiane*, in *RIDL*, I, 2010, p. 707.

De Luca Tamajo R., *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in *DLRI*, 140, 2013, p. 715.

De Michele V., *Il dialogo tra Corte di giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte costituzionale e Corte di cassazione sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali dei lavoratori a termine: la sentenza Carratù-Papalia della Corte di Lussemburgo*, in *I quaderni europei – online*, n. 60/2014, reperibile all'indirizzo www.cde.unict.it/quaderni_europei/giuridiche/60_2014.pdf.

De Michele V., *Le ordinanze pregiudiziali Ue della Corte costituzionale, della Cassazione e dei Tribunali di Aosta e Napoli sugli abusi permanenti del legislatore nella successione delle discipline che dovrebbero regolare i contratti a tempo determinato*, in *Europeanrights.eu*, 20 ottobre 2013, consultabile alla seguente pagina: www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=889.

De Salvia A., *Non c'è due senza tre: la Corte di giustizia nel caso Rüffert* (Nota a CGCE, 346/06, 3 aprile 2008, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*), in *ADL*, 6, 2008, p. 1407.

Deakin S., *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per "l'economia sociale di mercato" europea*, in *RGL*, 4, 2013, p. 683 (trad. orig. ID., *The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: in search of New Foundations for Europe's "Social Market Economy"*, in N. Bruun, K. Lorcher, I. Schomann (ed. by), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oregon, 2012).

Del Punta R., *Il giudice del lavoro tra pressioni legislative e aperture di sistema*, in *RIDL*, 1, 2012, p. 461.

Del Punta R., *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 89, 2001, p. 37.

Del Punta R., Romei R. (a cura di), *I rapporti di lavoro a termine*, Milano, 2013.

Delfino M., *Il lavoro part-time nella prospettiva comunitaria. Studio sul principio volontaristico*, Napoli, 2008.

Di Paola L., *La Corte costituzionale, il contratto a tempo determinato e la singolare specialità del diritto del lavoro* (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *RIDL*, 1, 2012, p. 265.

Falletti E., Piccone V. (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, Bari, 2012.

Ferrarese M.R., *La governance fra politica e diritto*, Bologna, 2010.

Ferrera M., Gargion V., Jessoula M., *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, 2012.

Fiorillo L., *Il conferimento degli incarichi di supplenza nella scuola pubblica al vaglio della Cassazione: una normativa speciale in linea con la direttiva europea sul contratto a termine* (Nota a Cass. civ., sez. lav., n. 10127 del 20 giugno 2012), in *RIDL*, II, 2012, p. 883.

Fontana G., *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 1/2002.

Fontana G., *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 104/2014.

Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neo-costituzionalista*, in *DRI*, 2008, p. 957.

Giovannacci M.V., *Innovazione e partecipazione in azienda: Cambiamenti organizzativi e relazioni industriali in Alto Adige*, Afi-Ipl, Bolzano, 2012.

Giovannacci M.V., Magnani D., *La contrattazione aziendale. Manuale per la negoziazione di secondo livello*, Afi-Ipl, Bolzano, 2011.

Giubboni S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 100/2013.

Giubboni S., *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, p. 202.

Giubboni S., Orlandini G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna, 2007.

Giugni G., *Diritto sindacale*, aggiornato da L. Bellardi, P. Curzio, V. Leccese, Bari, 2014.

- Giugni G., *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989.
- Gottardi D., *Deroga della legge e rispetto della normativa comunitaria*, in *RGL*, 3, 2012, p. 521.
- Gottardi D., *Diritti sindacali e libertà economiche al Parlamento europeo. I nodi del coordinamento sistematico*, in *LD*, 3, 2008, p. 555.
- Gottardi D., *La giurisprudenza della Corte di giustizia sui contratti di lavoro a termine e il suo rilievo per l'ordinamento italiano*, in *RGL*, 4, 2012, p. 721.
- Gottardi D., *Tutela del lavoro e concorrenza fra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DLRI*, 128, 2010, p. 509.
- Gragnoli E., *La parabola del contratto collettivo nella società economica italiana*, in *LG*, 7, 2013, p. 653.
- Greco M.G., *La disciplina del contratto a termine nel pubblico impiego supera il vaglio di costituzionalità* (Nota a Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28), in *LPA*, 2, 2003, p. 355.
- Guariso A., *Passi avanti e passi indietro della Corte costituzionale in tema di universalità delle prestazioni sociali* (Nota a Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172; Corte cost. 17 luglio 2013, n. 197; Corte cost. 19 luglio 2013, n. 222), in *RCDL*, 1-2, 2013, p. 39.
- Guastaferrò B., *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in www.forumcostituzionale.it.
- Habermas J., *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012.
- Hooghe I., *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford, 1996.
- Ichino P., *Contrattazione collettiva e antitrust: un problema aperto* (Nota a CGCE, C-67/96, 21 settembre 1999, *Albany*), in *MCR*, 3, 2000, p. 635.
- Ischia F., Speziali I., *Rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello in Provincia di Trento nel periodo 1995-2012*, LaReS – Laboratorio Relazioni Sindacali della Trentino School of Management e Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento.
- Joerges C., Giubboni S., *Diritto e politica nella crisi europea*, in *RCDL*, 3, 2013, p. 343.
- Jori M., *Molteplicità, frammentazione e oscurità delle fonti: è possibile la trasparenza?*, in *LD*, 4, 2001, p. 571.

Lassandari A., *Divisione sindacale e “crescita di produttività e competitività”*, in *LD*, 2, 2013, p. 243.

Lassandari A., *Il limite del “rispetto della Costituzione”*, in *RGL*, 3, 2012, p. 503.

Lassandari A., *La tutela collettiva nell’età della competizione economica globale*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, II, Padova, 2005, p. 973.

Lassandari A., *Le discriminazioni nel lavoro*, Padova, 2010.

Leccese V., *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *DLRI*, 136, 2012, p. 479.

Liso F., *Brevi note sull’Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e sull’articolo 8 della legge 148/2011*, in *DLRI*, 135, 2012, p. 453.

Lo Faro A., Giubboni S., *Crisi finanziaria, governance economica europea e riforme nazionali del lavoro*, in *Nuove regole dopo la legge 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell’Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani (AGI), Ancona 26-27 ottobre 2012, Torino, 2012, p. 41.

Lollo A., *Continua il processo di universalizzazione dei diritti sociali*, in *Diritti Regionali – Osservatorio sulle autonomie*, consultabile alla seguente pagina: dirittiregionali.org/2013/07/30/corte-cost-n-172-del-2013-continua-il-processo-di-universalizzazione-dei-diritti-sociali/.

Magnani M., *La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato: novità e implicazioni sistematiche*, *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 212/2014*.

Magnani M., Pandolfo S., Varesi P.A. (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Torino, 2008.

Mancini G.F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità europee*, in Aa.Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l’ordinamento italiano*, Padova, 1988.

Mancini G.F., *Principi fondamentali e diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità europee*, in *DCSI*, 1986, p. 588.

Maraga R., *Le relazioni sindacali dopo il “Caso Fiat”*, Tesi di dottorato di ricerca in diritto dell’economia, Università Politecnica delle Marche, Ancona, 2014.

Marazza M., *Il “contratto di prossimità” è una fattispecie contrattuale tipica, che sopravvive al sistema di contrattazione collettiva generale*, 2012, in www.amicimarcobiagi.com.

Marcantoni M., Postal G., Toniatti R. (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Vol. II, Milano, 2011.

Massi E., *Jobs Act: il limite percentuale per l'instaurazione di contratti a termine*, *Speciale Jobs Act*, 2014, reperibile all'indirizzo www.dottrinalavoro.it.

Mattei A., *Il grado di evoluzione della c.d. contrattazione di prossimità a partire dall'Osservatorio trentino sui diritti sociali del lavoro*, Paper presentato al Convegno *Consenso, dissenso, rappresentanza nel sistema di governo delle relazioni industriali*, Università Ca' Foscari Venezia, 25-26 ottobre 2013, il cui testo è consultabile alla seguente pagina: convegnovenezia.wordpress.com.

Mazzotta O., *È conoscibile il diritto del lavoro? Il Codice dei lavori di Marcello Pedrazzoli ovvero cosa può fare la scienza giuridica per la conoscibilità delle norme*, in *LD*, 4, 2001, p. 541.

Menegatti E., *La legittimità costituzionale dell'esclusione del meccanismo sanzionatorio di conversione dei contratti a termine nel pubblico* (Nota a Corte cost., 27 marzo 2003, n. 89), in *GC*, I, 2004, p. 2901.

Menghini L., *L'indennità ex art. 32 della legge n. 183 del 2010: una possibile lettura parzialmente correttiva* (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *RGL*, 1, 2012, p. 32.

Menghini L., *La successione dei contratti a termine con la p.a. e le supplenze scolastiche: diritto interno e diritto europeo*, in *RGL*, 4, 2012, p. 699.

Menghini L., *Riprende il dialogo tra le Corti superiori: contratto a termine e leggi retroattive* (Nota a Corte cost. 18 luglio 2013, n. 207; 18 luglio 2013, n. 206; 29 maggio 2013, n. 107), in *RGL*, 4, 2013, p. 577.

Mengoni L., *I diritti sociali*, in *ADL*, 1, 1998, p. 1.

Mengoni L., *Il contratto di lavoro*, in M. Napoli (a cura di), Milano, 2008.

Mengoni L., *La questione del “diritto giusto” nella società post-liberale*, in *RI*, 13, 1988, p. 13.

Mengozzi P., *I conflitti di legge, le norme di applicazione necessaria in materia di rapporti di lavoro e la libertà di circolazione dei servizi nella Comunità europea*, in G. Venturini, S. Bariatti (a cura di), *Nuovi strumenti del diritto internazionale privato. Liber Fausto Pocar*, Vol. 2, Milano, 2009, p. 701.

Mezzacapo D., *Il contratto a termine nel lavoro pubblico: peculiarità ed ambiguità* (Nota a Corte cost., 27 marzo 2003, n. 89), in *GI*, 19, 2004, p. 20.

Montuschi L., *L'evoluzione del contratto a termine. Dalla subalterità all'alternatività: un modello per il lavoro?*, in *QDLRI*, 1999, n. 23, p. 1.

Nadalet S., *L'attuazione della direttiva 96/71 in Italia*, in *LD*, 1, 2008, p. 37.

Napoli M., *Politiche del lavoro occupazione e diritto. Idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, 1988.

Napoli M., *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro. Il ruolo delle Regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, in *RGL*, 1983, p. 178.

Negroni A., *Alcune considerazioni sulle innovazioni introdotte in materia di part-time nella pubblica amministrazione dall'art. 73 del decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008*, in *LPA*, 2012, p. 443.

Nogler L., Corazza L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012.

Nogler L., *Crescita economica e riforma della disciplina dei rapporti di lavoro*, in *MGL*, 6, 2012, p. 450.

Orlandini G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Milano, 2013.

Orlandini G., *Nuova direttiva sugli appalti pubblici: passi avanti, ma clausole sociali ancora a rischio*, in *Diritti&Lavoro. Idee e strumenti per il sindacato*, 2, 2014, p. 6.

Orlandini G., *Viking, Laval e Ruffert: i riflessi sul diritto di sciopero e sull'autonomia collettiva nell'ordinamento italiano*, in A. Vimercati (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Bari, 2009, p. 55.

Osterman P., *Choice of employment system in internal labor markets*, in *IR*, 27, 1, 1984, p. 46.

Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, 2005.

Pallini M., *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale* (Nota a CGCE, C-67/96, 21 settembre 1999, *Albany*), in *RIDL*, 2, 2000, p. 225.

Passaglia P. (a cura di), *Corti costituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, 2010, in www.cortecostituzionale.it.

Pedrazzoli M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Bologna, 2004.

Pedrazzoli M., *Il codice dei lavori. Ordinamento sistematico e combinazione trasparente delle norme*, Milano, 2000.

Pedrazzoli M., *Logistica delle norme e conoscenza del diritto del lavoro (sull'esempio di un Codice dei lavori)*, in *LD*, 4, 2001, p. 499.

Pelacani G., *La parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'accesso alle prestazioni* (Nota a CGUE, causa C-571/10, 24 aprile 2012, *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano*), in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 1233.

Perrino A.M., *La Corte di giustizia come panacea dei precari?*, in *FI*, 2014, p. 91.

Perrino A., *Spigolature sul contratto di lavoro pubblico a termine, fra ragioni oggettive e profili sanzionatori* (Nota a Cass. civ., sez. lav., n. 10127 del 20 giugno 2012), in *FI*, 137, 7/8, p. 2027.

Perulli A., *La contrattazione collettiva "di prossimità": teoria, comparazione e prassi*, in *RIDL*, 4, 2013, p. 919.

Perulli A., *Profili di tutela del reddito dei lavoratori nei gruppi di imprese*, in G. Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nella crisi di impresa*, Torino, 2014, p. 166.

Perulli P., *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *SM*, 90, 2010, p. 365.

Piattoni S., *Multilevel Governance: A Historical and Conceptual Analysis*, in *Journal of European Integration*, 31, 2, 2009, p. 163.

Pini P., Antonioli D., Delsoldato L., Mazzanti M., *Dinamiche innovative, relazioni industriali, performance nelle imprese manifatturiere. Seconda indagine sul sistema locale di Reggio Emilia*, Milano, 2007.

Plaia A. (a cura di), *La competizione fra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007.

Polanyi K., *La grande trasformazione*, Torino, 1974 (ed. 2000) (ed. or. ID., *The Great Transformation*, Boston, 1944).

Putman R., *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1997 (ed. orig. 1993).

Ratti L., *Limiti sovranazionali all'efficacia derogatoria della contrattazione collettiva di prossimità*, in *LD*, 1, 2014, p. 123.

Regalia I., *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *QRS*, 1, 2011, p. 33.

Regalia I., *Tendenze al decentramento contrattuale, tra esigenze di competitività delle imprese, tutela del lavoro, coordinamento degli esiti*, in *DRI*, 3, 2003, p. 428.

Repetto G., *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, 28 ottobre 2013, in www.diritticomparati.it.

Roccella M., Izzi D., *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, Torino, 2010.

Roccella M., Treu T., *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2012.

Romagnoli U., *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *LD*, 2, 2004, p. 276.

Romei R., *Il bilanciamento delle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine dinanzi alla Corte costituzionale* (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *GC*, 1, 2012, p. 555.

Sacco R., *Legal Formants: a dynamic approach to comparative law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 39, 1, 1991, p. 1.

Santagata R., *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche dopo Lisbona: un altro controverso intervento della Corte di giustizia* (Nota a CGCE, C-271/08, 15 luglio 2010, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*), in *DLM*, 2, 2011, p. 304.

Saracini P., *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, Napoli, 2013.

Sartori S., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

Scarpelli F., *Il rapporto tra la legge e la contrattazione collettiva di prossimità nell'art. 8 del d.l. n. 138/2011*, in *RGL*, 3, 2012, p. 493.

Scarpelli F., *Molteplicità, frammentazione e oscurità delle fonti: è possibile la trasparenza?*, in *LD*, 4, 2001, p. 571.

Scarpelli F., *Regolarità del lavoro e regole della concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in *RGL*, 4, 2006, p. 753.

Scarponi S. (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, 2001.

Scarponi S., *Il lavoro a termine nelle amministrazioni pubbliche e la contrattazione collettiva dopo la riforma Fornero*, in *LPA*, 6, 2012, p. 979.

Scarponi S., *Luci e ombre dell'accordo europeo in materia di lavoro a tempo parziale*, in *RGL*, I, 1999, p. 399.

Scharpf F.W., *The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU cannot Be a Social Market Economy*, in *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper*, 12, 2009.

Sciarra S., *L'Europa e il lavoro*, Roma-Bari, 2013.

Sciarra S., *Labour Law in the Courts. National Judges and the European Court of Justice*, Oxford, 2001.

Sciarra S., *Un nuovo pluralismo delle fonti nel diritto del lavoro transnazionale*, in *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, Atti del convegno di Otranto del Centro nazionale studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano" Sezione Lecce-Brindisi, 10 e 11 giugno 2011, p. 31, consultabile alla seguente pagina: caspur-ciberpublishing.it/issue/view/623.

Serra D., *Note sul Collegato lavoro: il diritto al "ripensamento" attribuito alle pubbliche amministrazioni in ordine alle trasformazioni già autorizzate dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale*, in *D&L*, 4, 2010, p. 943.

Spermann A., *Salario minimo in cerca di valutazione*, in *Lavoce.info*, 10 giugno 2014, consultabile alla seguente pagina: www.lavoce.info/salario-minimo-in-cerca-valutazione/.

Speziale V., *La nuova legge sul lavoro a termine*, in *DLRI*, 2001, p. 361.

Tebano L., *Sostegno all'occupazione e aiuti di Stato "compatibili"*, Padova, 2012.

Traxler F., *Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralisation as a map for industrial relations*, in

C. Crouch, F. Traxler (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, 1995, p. 3.

Treu T., *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 1, 2011, p. 51.

Treu T., *Il diritto del lavoro: realtà e possibilità*, in *ADL*, 3, 2000, p. 467.

Treu T., *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, in *QRS*, 3, 2013, p. 35.

Uccello Barretta L., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nel giudizio in via incidentale (nota a Corte cost. ord. n. 207/2013)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2013, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Vallebona A., *I precari della scuola: la babele è finita* (Nota a Cass. civ., sez. lav., n. 10127 del 20 giugno 2012), in *MGL*, 10, 2012, p. 792.

Vallebona A., *Indennità per il termine nullo: riappare il decrepito fantasma dell'uso alternativo del diritto* (Nota a Cass. civ., Sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241; Cass. civ., Sez. lav., 31 gennaio 2012, m. 1411; Corte d'Appello di Roma, 2 febbraio 2012, n. 267; Tribunale di Napoli, 16 novembre 2011), in *MGL*, 5, 2012, p. 360.

Vallebona A., *La certezza finalmente alla ribalta: legittimità costituzionale dell'indennità per il termine illegittimo* (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *MGL*, 12, 2011, p. 939.

Varesi P.A., *Agenzie del lavoro: le esperienze territoriali*, in *QDLRI*, 2, 1987, p. 75.

Veneziani B., *"Labour Law in the Courts" ovvero "della civiltà della conversazione"*, in *DLRI*, 97, 2003, p. 125.

Vergari S. (a cura di), *Mercati e diritto del lavoro nelle Province autonome di Trento e Bolzano*, Padova, 2004.

Viola F., *La concorrenza degli ordinamenti e il diritto come scelta*, Napoli, 2008.

Weiler J.H.H., *Sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.

Weiss M., *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in *DRI*, 1, 2004, p. 153.

Zappalà L., *La Consulta e la ponderazione degli interessi nel contratto a termine: stabilizzazione versus indennità risarcitoria forfetizza-*

BIBLIOGRAFIA

ta (Nota a Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303), in *RIDL*, 1, 2012, p. 274.

Zoli C., *Contratto e rapporto tra potere e autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 103, 2004, p. 359.

Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 57/2007*.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Cristina Alessi, *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Brescia*

Giorgio Bolego, *Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trento*

Michele Colasanto, *Professore emerito di Sociologia dei processi economici e del lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore e Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento*

Mario Vittorio Giovannacci, *economista, Vicedirettore dell'Istituto per la Promozione dei Lavoratori della Provincia autonoma di Bolzano e responsabile dell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello*

Alberto Mattei, *Dottore di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei nell'Università degli Studi di Trento e assegnista in Diritto del lavoro nella presente ricerca*

Paolo Mengozzi, *Professore emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea*

Riccardo Salomone, *Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trento*

Stefania Scarponi, *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Trento*

Anna Luisa Terzi, *Magistrato, Consigliere Sezione Prima Civile - Lavoro della Corte d'Appello di Trento*

Sergio Vergari, *Dirigente del Servizio Lavoro della Provincia autonoma di Trento*

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

