

---

**ELEMENTI**  
di  
**DIRITTO DEL LAVORO**

---

*a cura di*

William Chiaromonte  
Maria Paola Monaco  
Maria Luisa Vallauri



**G. Giappichelli Editore**

## *Notizie sugli Autori*

---

*William Chiaromonte* è ricercatore di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

*Riccardo Diamanti* è avvocato giuslavorista del foro di Massa Carrara e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze e l'Università di Pisa.

*Alessandro Failla* è avvocato giuslavorista del foro di Firenze e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.

*Francesco Falso* è avvocato presso l'Avvocatura regionale INPS della Toscana e docente a contratto di Diritto della sicurezza sociale presso l'Università di Firenze.

*Paola Frigo* è avvocatessa giuslavorista del foro di Firenze e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.

*Giulia Frosecchi* è borsista di ricerca e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.

*Francesco Gadaleta* è borsista di ricerca e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.

*Maria Paola Monaco* è professoressa associata di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

*Roberto Muller* è avvocato giuslavorista del foro di Firenze e docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze.

*Danilo Papa* è direttore della Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

*Antonio Riccio* è docente a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Firenze e l'Università di Cassino e del Lazio Meridionale.

*Maria Luisa Vallauri* è professoressa associata di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.



## *Prefazione*

---

L'esperienza maturata nell'insegnamento del diritto del lavoro all'interno nei nostri Corsi di studio triennali ci ha convinti ad accettare la sfida di provare a condensare in un testo di dimensioni relativamente contenute una materia complessa, in parte disorganica, frutto di successive stratificazioni, intrigante per le diverse e sovente dissonanti logiche ispiratrici che la percorrono.

Il nostro intento è quello di offrire a chi si avvicina per la prima volta alla materia un quadro quanto più possibile completo, esaustivo e aggiornato del diritto del lavoro alla luce della sua evoluzione. Per questo motivo, la struttura del volume è intenzionalmente agile e il suo contenuto essenziale, speriamo non a scapito di chiarezza e completezza.

I singoli capitoli che lo compongono sono frutto di un'impostazione condivisa e di una riflessione comune, pur essendo ciascuno attribuibile alle singole autrici e ai singoli autori. Essi ripercorrono il diritto sindacale nelle sue linee essenziali, attraversano la disciplina del rapporto di lavoro per giungere a fornire un quadro sintetico delle ispezioni sul lavoro e del sistema di sicurezza sociale.

Un ringraziamento sincero e sentito va alle collaboratrici e ai collaboratori delle cattedre fiorentine di diritto del lavoro che hanno partecipato con entusiasmo alla stesura di questa prima edizione del manuale, e che con noi condividono la gioia e la fatica dell'insegnamento, di cui restiamo i principali responsabili. Altrettanto grati siamo agli esperti che hanno generosamente accolto l'invito a collaborare a questo progetto.

Riconoscenza e affetto ci legano a coloro che ci hanno trasmesso l'amore per lo studio di questa disciplina.

Firenze, 5 novembre 2019

William Chiaromonte  
Maria Paola Monaco  
Maria Luisa Vallauri



## Capitolo 1

### *Introduzione al diritto del lavoro*

di William Chiaromonte e Maria Luisa Vallauri

---

SOMMARIO: 1. Definizione e partizioni del diritto del lavoro. – 2. Breve storia del diritto del lavoro. – 2.1. Dalla rivoluzione industriale al ventennio fascista. – 2.2. L'avvento della Costituzione repubblicana e la stagione del garantismo. – 2.3. Gli anni della crisi. – 2.4. L'impatto della globalizzazione sul diritto del lavoro. – 2.5. Il diritto del lavoro agli albori del nuovo millennio. – 2.6. Le riforme degli ultimi anni.

#### 1. *Definizione e partizioni del diritto del lavoro*

In prima approssimazione, il diritto del lavoro consiste nell'insieme delle regole che disciplinano lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Se si osserva, tuttavia, come si è sviluppata la materia ci si rende conto che storicamente il diritto del lavoro ha avuto a oggetto principalmente i rapporti di lavoro subordinato, cioè quei rapporti di lavoro che – come si vedrà (cfr. *infra*, cap. 4) – si caratterizzano per la sottoposizione del lavoratore al potere direttivo di un datore di lavoro, sia esso pubblico o privato.

I rapporti di lavoro autonomo, viceversa, sono rimasti per lungo tempo estranei all'interesse della materia, e ciò in ragione della convinzione che il lavoratore autonomo non versasse, come il lavoratore subordinato, in una condizione di debolezza contrattuale, ma fosse capace di curare autonomamente i propri interessi.

Vedremo che, gradualmente e a più riprese, anche le diverse forme nelle quali si estrinseca il lavoro autonomo hanno ricevuto attenzione da parte del legislatore, il quale ha provveduto a corredarle di alcune delle tutele tipiche del lavoro subordinato (cfr. *infra*, cap. 4, § 4).

Cionondimeno, il cuore della materia è rappresentato ancora oggi dalla regolazione del lavoro subordinato, che di conseguenza occuperà in massima parte le pagine che seguono.

Da questa circostanza discende, com'è evidente, che definire chi è il

lavoratore subordinato risulta decisivo nell'ottica di comprendere a chi si applica il complesso delle tutele che compongono il diritto del lavoro, la cui funzione principale consiste da sempre nella protezione del lavoratore in quanto soggetto debole all'interno della relazione contrattuale.

Fa parte del diritto del lavoro anche quel "sistema di norme strumentali, poste dallo Stato o dalle stesse organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, che, nelle economie di mercato, disciplinano la dinamica del conflitto di interessi derivante dalla ineguale distribuzione del potere nei processi produttivi" (Giugni): si tratta del c.d. diritto sindacale (cfr. *infra*, cap. 3).

La condizione di debolezza connaturata al rapporto di lavoro subordinato ha determinato, prim'ancora della nascita della legislazione sociale, la spinta dei lavoratori ad aggregarsi per ottenere tutele che controbilanciassero il potere pressoché assoluto dei datori di lavoro. Ne è derivato un sistema a matrice collettiva, in cui soggetti collettivi, dotatisi di regole condivise, agiscono sia attraverso il conflitto, sia attraverso la negoziazione per ottenere tutele che, in fine, confluiscono nel contratto collettivo.

Oggetto del diritto sindacale sono, quindi, essenzialmente, i soggetti sindacali (sindacati dei lavoratori e associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro), il contratto collettivo e le regole della contrattazione da cui esso deriva, lo sciopero quale principale forma di conflitto.

Nel diritto del lavoro si fa rientrare anche il c.d. diritto della previdenza sociale, vale a dire quel complesso di regole – in linea di massima pubblicistiche – che proteggono il lavoratore che abbia perduto la propria capacità reddituale (temporaneamente o in modo permanente, parzialmente o per intero) a causa del verificarsi di eventi che determinano l'insorgenza di una condizione di bisogno socialmente rilevante. Si pensi, ad esempio, ai casi dell'infortunio sul lavoro, della malattia, dell'invalidità, della vecchiaia e della disoccupazione involontaria (cfr. *infra*, cap. 18).

Completa il *corpus* della disciplina giuslavoristica il diritto amministrativo del lavoro, ossia quell'insieme di norme che regolano la struttura e le funzioni degli organismi pubblici che esercitano competenze di diversa natura in materia di lavoro (si pensi, per fare qualche esempio, al Ministero del lavoro e all'Ispettorato nazionale del lavoro).

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e gli obblighi che da tale adesione conseguono, comportano che fanno parte del diritto del lavoro anche le regole prodotte dalle competenti istituzioni che ne sono espressione: si tratta del c.d. diritto sociale europeo, al quale nelle pagine che seguono sarà fatto riferimento solo per cenni (cfr. *infra*, cap. 2, § 1.3).

Analogamente, insiste sul nostro ordinamento anche il diritto internazionale del lavoro, che si compone delle norme frutto dell'adesione

del nostro Paese a Trattati e/o Convenzioni internazionali (cfr. *infra*, cap. 2, § 1.2).

## 2. Breve storia del diritto del lavoro

### 2.1. Dalla rivoluzione industriale al ventennio fascista

Fin dagli albori della storia il lavoro ha impegnato la donna e l'uomo, e ogni società, a suo modo, ha regolato questa forma di attività.

Ciononostante, il diritto del lavoro – per come lo abbiamo definito nel precedente paragrafo – è un prodotto dell'epoca moderna. Si è soliti, infatti, ricondurre la nascita di questa disciplina alle rivoluzioni industriali che nei Paesi dell'Europa hanno avuto luogo in tempi diversi, approssimativamente tra la seconda metà del XVIII secolo e la fine del XIX.

In Italia il processo di evoluzione economica e di industrializzazione della società, realizzatosi nell'ultimo scorcio dell'Ottocento, determinò la nascita del movimento operaio, l'avvio delle prime lotte di rivendicazione collettiva di diritti per contrastare lo strapotere datoriale e il sorgere del sindacalismo.

In particolare, nel 1906 le prime aggregazioni operaie formatesi negli anni immediatamente precedenti si unirono dando vita alla CGIL (Confederazione generale italiana del lavoro) su impulso di quello che di lì a poco sarebbe divenuto il Partito socialista italiano. La connotazione politica del sindacato è rimasta una costante del sindacalismo italiano fino ai giorni nostri.

La c.d. “legge Berti” (3657/1886) a protezione del lavoro dei minori, che tra le altre cose fissò a 9 anni (*sic!*) l'età minima per poter svolgere un'attività lavorativa, inaugurò la legislazione sociale dell'Italia postunitaria, colmando quel vuoto di regolazione che il Codice civile del 1865 aveva nella sostanza lasciato.

A quella legge fecero seguito altri interventi, per lo più protettivi delle categorie più deboli di lavoratori: è del 1898 la l. 80, che obbligò il datore di lavoro ad assicurare i lavoratori contro gli infortuni sul lavoro, mentre nel 1910 la l. n. 520 istituì le casse di maternità, introducendo una prima tutela delle lavoratrici madri.

In quegli anni si svilupparono anche la prima contrattazione collettiva – sia a livello nazionale, sia a livello di singole realtà produttive –, le prime esperienze di sindacalismo anche a livello di fabbrica (si pensi alle Commissioni interne), così come la giurisprudenza dei *probitviri* (arbitri ai quali i lavoratori potevano rivolgersi per la risoluzione delle controversie secondo equità), cui si deve l'elaborazione di importanti regole che hanno influenzato la costruzione successiva della materia.

Gli anni della grande guerra segnarono un forte rallentamento della produzione legislativa, che riprese durante il ventennio fascista con una serie di leggi in materia di lavoro e previdenza sociale, alcune delle quali sono sopravvissute quasi fino ai giorni nostri. Risale, ad esempio, al 1923 il r.d.l. 692, che ha disciplinato la materia dell'orario di lavoro fino alla sua riscrittura per mano del d.lgs. 66/2003 (cfr. *infra*, cap. 12).

In questo periodo subirono, invece, un forte arresto le libertà sindacali e lo sciopero, che furono sostanzialmente soppressi.

Lo sciopero, che nella vigenza del Codice penale Zanardelli del 1889 era considerato una libertà (era, cioè, penalmente tollerato, pur generando in capo al lavoratore una responsabilità civile per inadempimento contrattuale), fu qualificato come reato e sanzionato nelle sue diverse manifestazioni da svariati articoli del Codice penale del 1930 (c.d. Codice Rocco).

Sul fronte dei soggetti sindacali, invece, a seguito della firma del Patto di Palazzo Vidoni del 1925, il monopolio della rappresentanza fu assegnato alle sole associazioni di categoria legate al Partito nazionale fascista.

Il 25 luglio 1943 cadde il regime corporativo. Lo stesso anno, con l'Accordo Buozzi-Mazzini che ripristinò le Commissioni interne, fu ristabilita la libertà sindacale, rafforzata l'anno successivo dalla definitiva soppressione dei sindacati fascisti (ord. del Governo militare alleato 28/1944).

## 2.2. *L'avvento della Costituzione repubblicana e la stagione del garantismo*

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il 1° gennaio 1948 segnò l'inizio di una nuova era anche per il diritto del lavoro, non fosse altro perché l'art. 1 afferma solennemente che "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

Nei principi sanciti dalla Carta costituzionale trovano ancoraggio la disciplina giuslavoristica, ai quali essa è chiamata nel tempo a dare attuazione, nonché l'interpretazione delle precedenti disposizioni rimaste in vigore, prime fra tutte quelle contenute nel Codice civile del 1942.

Gli anni d'oro della materia furono quelli che andarono dai primi anni Sessanta fino alla fine degli anni Settanta.

Questo periodo si caratterizzò per un rinnovato protagonismo della contrattazione collettiva, sia a livello nazionale che aziendale, e per un intervento costante e incisivo del legislatore, che elevò ai massimi livelli l'apparato protettivo dei lavoratori anche grazie a un costante lavoro interpretativo in chiave garantistica operato dalla magistratura del lavoro.

Emblematiche sono, fra le altre, la l. 1369/1960 sul divieto di interposizione di manodopera (cfr. *infra*, cap. 15, § 5), la l. 230/1962 che li-

mitò il potere di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato (cfr. *infra*, cap. 15, § 2 ss.), la l. 604/1966 che introdusse la regola della necessaria giustificazione del licenziamento (cfr. *infra*, cap. 14, § 4), la l. 1115/1968 istitutiva della cassa integrazione guadagni straordinaria, la l. 1204/1971 sulla tutela delle lavoratrici madri, la l. 533/1973 istitutiva dello speciale rito processuale per le controversie di lavoro (cfr. *infra*, cap. 4, § 4.2), la l. 903/1977 sulla parità fra uomo e donna sul lavoro.

Una menzione a parte merita lo Statuto dei diritti dei lavoratori, l. 300/1970, che anche (o forse almeno) simbolicamente costituisce ancora il cuore della disciplina, quale frutto delle più importanti lotte sindacali che trovarono espressione nel c.d. autunno caldo del 1969, innescato dalla lotta per il rinnovo dei principali contratti collettivi di categoria condotta unitariamente dalle tre maggiori confederazioni che a tutt'oggi sono protagoniste della scena sindacale nazionale: CGIL, CISL (Confederazione italiana sindacati lavoratori) e UIL (Unione italiana dei lavoro).

La forza rivendicativa di questa unità produsse anche un sensibile incremento dei livelli retributivi, rafforzato dal meccanismo legale della c.d. scala mobile, in forza del quale le retribuzioni venivano automaticamente incrementate in funzione dell'aumento del costo della vita.

### 2.3. *Gli anni della crisi*

Gli anni Ottanta inaugurano un lungo tempo di crisi, innescato dallo *shock* petrolifero degli anni Settanta.

La grave crisi economica acuì il problema dell'inflazione, per contrastare la quale si rese necessario l'intervento del legislatore anche a governo delle dinamiche salariali. Tale intervento sfociò nella c.d. legislazione dell'emergenza, finalizzata a contenere il costo del lavoro, e nel progressivo percorso, conclusosi nel 1992, di abolizione dell'istituto della scala mobile.

D'altra parte, fu in quegli anni che prese avvio una tendenza, nella sostanza mai arrestatasi, ad ampliare il ventaglio di possibilità offerte al datore di lavoro per un impiego flessibile della manodopera. Risalgono, difatti, a quegli anni l'introduzione del contratto a tempo parziale e del contratto di formazione e lavoro, poi superato (l. 863/1984: cfr. *infra*, cap. 15, § 3 ss.) e l'estensione, con rinvio alla contrattazione collettiva, delle ipotesi nelle quali era possibile ricorre al contratto a tempo determinato (l. 56/1987: cfr. *infra*, cap. 15, § 2 ss.).

Non mancarono interventi che, in continuità con lo spirito garantista degli anni Settanta, consolidarono alcune tutele già riconosciute ai lavoratori. Su tutte, si pensi alla l. 108/1990, che estese l'ambito della protezione del lavoratore illegittimamente licenziato (cfr. *infra*, cap. 14).

Anche le relazioni sindacali attraversarono un tempo di crisi, manifestatosi con una perdita di forza rivendicativa e contrattuale. Emblematica di quel momento di difficoltà fu la c.d. “marcia dei quarantamila”, che nel 1980 vide spaccarsi i lavoratori. Una marea d’impiegati della FIAT scesero, difatti, per le strade di Torino manifestando contro il sindacato che aveva impedito loro di entrare in azienda, così mettendo a loro volta in moto una protesta contro l’indifferenza mostrata dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori nei confronti delle nuove figure professionali, figlie delle innovazioni tecnologiche.

La debolezza del sindacato si manifestò anche nelle trattative che ebbero a oggetto il costo del lavoro e che videro la partecipazione della compagine governativa in funzione del mantenimento di un equilibrio fra gli interessi pubblici, gli interessi delle imprese e la protezione dei lavoratori.

#### 2.4. *L’impatto della globalizzazione sul diritto del lavoro*

Lo scenario di crisi appena descritto fu ulteriormente complicato nel decennio successivo dalla definitiva emersione del fenomeno della globalizzazione, caratterizzata – con particolare riferimento alla nostra materia – dall’intensificarsi dei rapporti commerciali fra Stati, dalla tendenza a esportare la produzione in Paesi caratterizzati da un più basso costo del lavoro e dalla propensione a importare prodotti esteri dal costo più competitivo a danno d’importanti settori produttivi nazionali.

Determinante fu anche la rivoluzione tecnologica per le modifiche che essa comportò negli assetti produttivi e organizzativi delle imprese.

In particolare, il contesto della produzione cominciò a caratterizzarsi per una frammentazione dei cicli produttivi, attuata per lo più attraverso processi di esternalizzazione di segmenti dell’azienda. Ciò ebbe per le imprese l’effetto di alleggerire il rischio generato da un mercato molto fluttuante e, al contempo, di integrare il ciclo della produzione con fattori altamente specializzati. Fu così possibile concentrare tutte le energie sul cuore strategico della produzione e, quindi, sopravvivere in un mercato ormai globale.

La tenuta del sistema economico e produttivo fu messa a dura prova anche dalle conseguenze della scelta dell’Italia di conformarsi ai criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht del 1992 in vista dell’adesione all’Unione monetaria e, poi, all’Euro. Una reazione fu anche quella di intervenire sulle dinamiche salariali con il coinvolgimento delle parti sociali, come emblematicamente rappresentato dalla sottoscrizione del c.d. Protocollo Ciampi del 23.7.1993, che si occupò altresì di regolare in modo compiuto il sistema della contrattazione collettiva (cfr. *infra*, cap. 3, parte II, § 1).

È facile comprendere come in questo scenario i lavoratori subirono

un forte contraccolpo, scontando alti tassi di disoccupazione come conseguenza delle crisi aziendali e un progressivo deterioramento delle condizioni di lavoro.

Nel frattempo, infatti, in risposta alla sempre più pressante richiesta di liberalizzazione del mercato del lavoro, il nostro ordinamento reagì con un'ulteriore iniezione di flessibilità, dando di fatto vita a diversi gruppi di lavoratori destinatari di differenti livelli di tutela e sicurezza.

È sintomatica di questa tendenza la l. 196/1997, c.d. legge Treu, che introdusse nel nostro ordinamento il lavoro interinale (oggi lavoro somministrato: cfr. *infra*, cap. 15, § 5 ss.) ammettendo per la prima volta la possibilità di una dissociazione tra datore di lavoro e utilizzatore della prestazione lavorativa, consentendo a imprese autorizzate di assumere lavoratori da inviare in missione presso altri imprenditori, liberi, così, di modulare con facilità l'entità del proprio organico. In un'ottica di potenziamento della flessibilità in entrata questo istituto si aggiunse al già segnalato progressivo allentamento dei vincoli per assumere lavoratori a tempo determinato (cfr. *infra*, cap. 15, § 2), alla flessibilizzazione dell'utilizzazione del lavoro a tempo parziale (cfr. *infra*, cap. 15, § 3 ss.), all'intensificarsi del ricorso a forme di lavoro autonomo fortemente integrate nell'organizzazione dell'impresa quali le collaborazioni coordinate e continuative (cfr. *infra*, cap. 4, § 4.2).

Dello stesso anno è la l. 469, che riformò il sistema di incontro fra domanda e offerta di lavoro, in qualche modo anticipando la necessità di accompagnare la maggiore flessibilità con un più efficiente sistema di collocamento della manodopera (cfr. *infra*, cap. 5, § 1).

A fronte di questa tendenza, gli anni Novanta rappresentarono, tuttavia, anche una stagione di consolidamento di talune tutele del lavoratore nel rapporto di lavoro, per lo più attraverso il recepimento di alcune direttive dell'Unione europea. Si pensi, fra le altre, alla l. 125/1991 sulle azioni positive in favore delle donne lavoratrici (cfr. *infra*, cap. 11, § 5), alla l. 223/1991 sui licenziamenti collettivi (cfr. *infra*, cap. 14, § 10 ss.), al d.lgs. 626/1994 in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. *infra*, cap. 10, § 1), alla l. 53/2000 in materia di congedi parentali, familiari e formativi (cfr. *infra*, cap. 13, §§ 3-4).

Il rivolgimento socioeconomico di quegli anni impose anche un recupero di efficienza della pubblica amministrazione, che portò all'avvio di un lungo e difficile processo di privatizzazione e contrattualizzazione del pubblico impiego, infine confluito nel vigente d.lgs. 165/2001.

## 2.5. *Il diritto del lavoro agli albori del nuovo millennio*

Il passaggio al nuovo millennio fu scandito da due barbare uccisioni, per mano armata delle nuove Brigate rosse, che sconvolsero il Paese e, in particolar modo, la comunità dei giuslavoristi.

Il 20 maggio 1999, giorno del ventinovesimo anniversario dello Statuto dei lavoratori, fu assassinato il professor Massimo D'Antona, acuto giuslavorista riformista, che – in qualità di consulente del Ministero del lavoro – aveva collaborato con il decisore politico nel processo di riforma del mercato del lavoro.

Lo stesso tragico destino toccò il 19 marzo 2002 al professor Marco Biagi, anch'egli illustre e generoso giuslavorista collaboratore del Ministero del lavoro.

Anche all'elaborazione di quest'ultimo è dovuto il Libro Bianco sul mercato del lavoro presentato nell'ottobre 2001 dal Governo Berlusconi, che precedette l'ampia e importante riforma del mercato del lavoro confluita nel d.lgs. 276/2003, anche detto decreto Biagi, che in una certa misura anticipò nel nostro ordinamento le indicazioni europee in materia di *flexicurity*, alla luce delle quali i sistemi nazionali di diritto del lavoro avrebbero dovuto coniugare virtuosamente la flessibilità nell'impiego della forza lavoro (tanto in entrata, quanto in uscita) con il rafforzamento della sicurezza riconosciuta al lavoratore (non più solo nel rapporto ma soprattutto) nel mercato del lavoro.

Il decreto Biagi perseguì certamente l'obiettivo di incrementare la flessibilità nell'impiego della manodopera (introducendo nuove tipologie contrattuali come il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro accessorio, e rendendo più flessibile la disciplina di contratti non *standard* già disciplinati, come il lavoro a tempo parziale e quello somministrato: cfr. *infra*, cap. 15), ma fu del tutto inefficace nel riformare il sistema delle politiche per il lavoro. Tutto ciò, unitamente all'ulteriore liberalizzazione nel ricorso al contratto a tempo determinato (d.lgs. 368/2001: cfr. *infra*, cap. 15, § 2), e nonostante il tentativo di riequilibrare le tutele operato dal Governo Prodi (l. 247/2007), determinò la progressiva polarizzazione fra lavoratori assunti in modo stabile e lavoratori impiegati in modo flessibile. Questi ultimi, in ragione dell'inefficienza soprattutto delle politiche attive del lavoro, videro sovente la loro condizione mutarsi da flessibile in precaria.

Sul versante del rapporto di lavoro non si registrarono, invece, particolari arretramenti nelle tutele riconosciute al lavoratore. Tuttavia, si è progressivamente assistito a un incremento delle ipotesi in cui la legge ha consentito alla contrattazione collettiva di introdurre deroghe anche in senso peggiorativo alle condizioni di lavoro da essa fissate. Tale tendenza si è dapprima concretizzata in interventi puntuali su specifiche

materie (si pensi ai rinvii contenuti nel d.lgs. 66/2003 in materia di orario di lavoro: cfr. *infra*, cap. 12), per poi assumere un carattere più generale in una disposizione (art. 8 d.l. 138/2011 conv. l. 148/2011) che autorizza la contrattazione collettiva di livello aziendale a derogare non solo a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro, ma persino – sia pure a talune condizioni e con riguardo a determinate materie – alla legge (cfr. *infra*, cap. 3, parte II, § 10), infrangendo uno dei capisaldi del diritto del lavoro italiano: il principio di inderogabilità *in pejus* della norma lavoristica.

Sul versante sindacale, nel primo scorcio degli anni Duemila si assistette a un processo di riforma del sistema della contrattazione collettiva disegnato dal ricordato Protocollo Ciampi. Attraverso un percorso che non sempre vide agire in consonanza le principali confederazioni sindacali, come nel caso dell'Accordo per la riforma degli assetti contrattuali del 2009, siglato nel dissenso della CGIL, si giunse alla sottoscrizione unitaria del T.U. sulla rappresentanza del 2014 (cfr. *infra*, cap. 3, parte II, § 1), “che si candida ad essere (...) il più importante documento sindacale dell'era repubblicana, giacché delinea per la prima volta le coordinate di una regolazione matura del sistema della contrattazione collettiva, sulla base di una logica democratica incentrata sulla misurazione della rappresentatività sindacale e sul principio di maggioranza” (Del Punta).

## 2.6. Le riforme degli ultimi anni

Il tracollo dei mercati finanziari verificatosi nel 2008, con la conseguente crisi dell'economia mondiale, ha avuto inevitabili ripercussioni anche sul nostro Paese, determinando – per quanto qui interessa – un peggioramento della situazione occupazionale.

Per fronteggiare questa emergenza, e a fronte della pressione esercitata anche dalle istituzioni europee, si è avviato un nuovo processo di riforma del mercato del lavoro che, questa volta, ha interessato non solo gli strumenti contrattuali di impiego flessibile della manodopera, ma anche le stesse tutele nel rapporto di lavoro, che fino a quel momento erano rimaste pressoché intoccate.

La prima riforma in tal senso è la c.d. Riforma Fornero, contenuta nella l. 92/2012 e portata a compimento dal Governo Monti. Essa ha incrementato la flessibilità in uscita dal rapporto di lavoro, modificando per la prima volta, e dopo più di quarant'anni, la norma simbolo dello Statuto dei lavoratori (e forse dell'intera materia), ossia l'art. 18. Tale disposizione, che sanzionava l'illegittimo licenziamento con la reintegrazione nel posto di lavoro, è stata riscritta nel senso di limitare l'ambito di applicazione della tutela reintegratoria, che in parte è stata sostituita da una di tipo economico (cfr. *infra*, cap. 14, § 7).

Alla maggiore flessibilità in uscita, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto sino a quel momento, la riforma ha tentato di affiancare il contenimento del ricorso alle tipologie contrattuali non *standard* attraverso restrizioni normative e disincentivi economici, e d'altra parte è intervenuta sulle politiche passive del lavoro riformando l'assetto degli ammortizzatori sociali, in particolare adottando una nuova forma di tutela contro la disoccupazione involontaria.

La più incisiva e radicale riforma degli ultimi anni, però, è quella nota come *Jobs Act*, realizzata dal Governo Renzi. Dopo aver liberalizzato ulteriormente il ricorso al contratto a tempo determinato (d.l. 34/2014 conv. l. 78/2014: cfr. *infra*, cap. 15, § 2 ss.), in contrasto rispetto all'apena ricordata tendenza inaugurata dalla l. 92/2012, con la l. delega 183/2014 si è realizzato un disegno riformatore di ampia portata, incardinatosi attorno ai seguenti assi portanti: la riforma degli ammortizzatori sociali; la riforma del sistema dei servizi per l'impiego; la semplificazione e la razionalizzazione del sistema normativo e burocratico; la promozione del contratto a tempo indeterminato; la promozione di strumenti di conciliazione vita-lavoro.

Tali deleghe hanno trovato attuazione in otto decreti legislativi.

I primi interventi hanno riguardato il trattamento di disoccupazione, ribattezzato NASpI (Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego, d.lgs. 22/2015: cfr. *infra*, cap. 18, § 6) e il nuovo e più flessibile regime di tutela contro il licenziamento illegittimo (il c.d. contratto a tutele crescenti) che, anche con riguardo alle imprese di medie e grandi dimensioni, ha previsto come regola – e non più come eccezione – la tutela economica (d.lgs. 23/2015: cfr. *infra*, cap. 14, § 8).

Ad essi hanno fatto seguito due decreti legislativi riguardanti le misure di conciliazione vita-lavoro (d.lgs. 80/2015), il riordino della disciplina dei contratti di lavoro non *standard* (cfr. *infra*, cap. 15) e l'estensione dell'ambito di applicazione delle tutele del lavoro subordinato anche a quei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa caratterizzati dall'eterorganizzazione della prestazione di lavoro da parte del committente (d.lgs. 81/2015: cfr. *infra*, cap. 4, § 4.3). In quest'ultimo decreto è, altresì, contenuta una previsione che allenta i limiti al potere del datore di lavoro di modificare le mansioni del lavoratore (c.d. *ius variandi*), così aumentando la flessibilità consentita nell'utilizzo della manodopera (cfr. *infra*, cap. 8, § 2.2).

Gli ultimi quattro decreti hanno avuto a oggetto la riforma degli strumenti di sostegno al reddito (d.lgs. 148/2015), la riforma delle attività ispettive in materia di lavoro (d.lgs. 149/2015: cfr. *infra*, cap. 17), il riassetto del sistema di politiche attive per il lavoro (d.lgs. 150/2015: cfr. *infra*, cap. 5, §§ 2-3) e misure di razionalizzazione e semplificazione di procedure e adempimenti in materia di lavoro (d.lgs. 151/2015). Di

quest'ultimo decreto si segnala, in particolare, la disposizione che, in modo simmetrico a quanto previsto a proposito dello *ius variandi*, ha allentato i vincoli al potere di controllo del datore di lavoro (cfr. *infra*, cap. 8, § 3.2), nonché l'introduzione di un regime protettivo del lavoratore dimissionario (cfr. *infra*, cap. 14, § 2).

Ha completato il disegno del *Jobs Act* la l. 81/2017, che ha introdotto alcune tutele per i lavoratori autonomi (cfr. *infra*, cap. 4, § 4.1) e una disciplina per il c.d. lavoro agile (cfr. *infra*, cap. 15, § 7).

Al Governo Renzi è succeduto il “Governo gialloverde” sostenuto da una maggioranza composta da Lega e Movimento 5 Stelle, il cui contributo alla materia si è sostanziato anzitutto nel c.d. decreto dignità (d.l. 87/2018 conv. l. 96/2018). Qui si è tentato di invertire la rotta rispetto all'impiego di lavoro non *standard*, restringendo le possibilità di ricorso al lavoro a termine e somministrato (cfr. *infra*, cap. 15, § 2); si è innalzato l'importo dell'indennità risarcitoria prevista in caso di licenziamento illegittimo (d.lgs. 23/2015), peraltro oggetto anche di un'importante sentenza della Corte costituzionale (194/2018: cfr. *infra*, cap. 14, §§ 8.1.3-8.1.4); si è intervenuti per limitare le delocalizzazioni all'estero. Si segnala, infine, l'introduzione del reddito di cittadinanza con d.l. 4/2019 conv. l. 26/2019 (cfr. *infra*, cap. 18, § 2).

Il “Governo giallorosso” in carica al momento in cui si chiude questo manuale, guidato come il precedente da Giuseppe Conte, ma sostenuto da una diversa maggioranza politica (Movimento 5 Stelle e Partito Democratico), ha approvato il d.l. 101/2019 conv. l. 128/2019, che – fra l'altro – attribuisce alcune tutele ai c.d. *riders*, ovvero ai lavoratori che – anche attraverso piattaforme digitali – svolgono per conto altrui attività di consegna di beni in ambito urbano con l'ausilio di velocipedi o di veicoli a motore (cfr. *infra*, cap. 4, § 4.3). Sono, inoltre, attualmente in discussione misure per la riduzione del cuneo fiscale e l'introduzione di un salario minimo legale.



## Capitolo 2

### *Le fonti del diritto del lavoro*

di Maria Paola Monaco

---

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto del lavoro. – 1.2. Le fonti internazionali. – 1.3. Le fonti dell’Unione europea. – 1.4. Le fonti interne. – 1.4.1. Gli usi.

#### 1. *Le fonti del diritto del lavoro*

Le fonti del diritto del lavoro sono quelle proprie del diritto in generale. A causa delle caratteristiche del fenomeno che vanno a regolare esse, tuttavia, si atteggiavano in modo peculiare.

##### 1.2. *Le fonti internazionali*

Le fonti internazionali trovano la loro base giuridica, al pari di quelle dell’Unione europea, nell’art. 11 Cost., che “consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Fra le fonti internazionali nel diritto del lavoro assumono rilievo, in primo luogo, quelle emanate dall’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), un organismo la cui finalità principale è proprio la redazione di testi in materia di diritto del lavoro.

L’OIL, la cui sede è a Ginevra, ha una struttura tripartita, essendo composta dai rappresentanti degli Stati membri che vi aderiscono e dalle rispettive organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Essa è dotata di una Conferenza internazionale del lavoro, di un Consiglio di Amministrazione e di un Ufficio internazionale del lavoro (BIT), che costituisce il segretariato permanente.

I membri dell’OIL hanno, fra i vari obblighi, quello di sottoporre le convenzioni, che rappresentano la fonte normativa d’intervento più importante, agli organi interni degli Stati; di applicare le convenzioni; di

controllarne l'attuazione, se del caso anche sottoponendosi a dei controlli nei casi in cui altri Stati ne lamentino la mancata applicazione.

La competenza regolativa è riservata alla Conferenza internazionale, che la svolge tramite le convenzioni e le raccomandazioni.

Le convenzioni hanno efficacia mediata e, per diventare vincolanti nel diritto interno, devono essere ratificate. Le convenzioni, essendo frutto di compromessi fra attori estremamente eterogenei, si limitano spesso all'enunciazione di principi e alla fissazione di criteri generali. L'interpretazione delle convenzioni è riservata alla Corte internazionale di giustizia, che ha sede a L'Aja.

Le raccomandazioni, diversamente dalle convenzioni, non avendo valore normativo non sono destinate alla ratifica. Queste rappresentano delle direttive generali che gli Stati membri aderenti devono tener presenti nell'elaborazione delle politiche del lavoro.

Un'altra istituzione internazionale che occupa un posto di assoluto rilievo nel diritto del lavoro è il Consiglio d'Europa. Anche questa istituzione è un'organizzazione internazionale, con sede a Strasburgo, che ha fra le sue finalità quella di promuovere i diritti dell'uomo e l'identità culturale europea. Anche il Consiglio d'Europa interviene tramite accordi e convenzioni con efficacia mediata, in quanto devono essere sottoposti a ratifica per essere vincolanti all'interno degli Stati membri.

Nel 1950 il Consiglio d'Europa ha dato vita alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – fonte normativa alla quale l'Unione europea ha aderito col Trattato di Lisbona (cfr. *infra*, § 1.3) – nella quale si è prevista l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, che giudica sui ricorsi relativi alle violazioni della Convenzione.

Lo stesso Consiglio d'Europa nel 1961 ha adottato la Carta sociale europea, che menziona diversi diritti in materia di lavoro (al lavoro, alla retribuzione e a condizioni lavorative eque, alla contrattazione collettiva), in parte coincidenti con quelli recepiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. *infra*, § 1.3).

### 1.3. Le fonti dell'Unione europea

Le competenze normative dell'Unione europea, esclusive o concorrenti con quelle degli Stati che la compongono, sono rette dal principio di attribuzione. Le istituzioni europee, infatti, possono adottare atti giuridici solo ed entro i limiti in cui i Trattati istitutivi conferiscono loro la dovuta competenza (c.d. principio di attribuzione: art. 5.1 TUE). Sono, quindi, gli Stati membri coi Trattati istitutivi a stabilire quali sono le materie di intervento dell'Unione in funzione della finalità da perseguire.

Il TFUE precisa la portata delle competenze dell'Unione, suddividendole in tre categorie: competenze esclusive (art. 3), competenze concorrenti (art. 4) e competenze di sostegno (art. 6), in base alle quali l'Unione adotta misure a sostegno o a complemento delle politiche degli Stati membri.

In ipotesi di interventi su materie concorrenti, si prevede che questi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà verticale e di proporzionalità. L'intervento è ammesso solo qualora l'Unione sia più idonea a disciplinare una certa materia e solo nella misura in cui ciò sia strettamente necessario (art. 5.1 TUE).

Fra le fonti primarie, oltre ai Trattati (TUE – Trattato sull'Unione europea, e TFUE – Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) c'è la Carta di Nizza, che elenca tutta una serie di diritti relativi alla dignità, alla libertà, all'uguaglianza, alla solidarietà, alla cittadinanza, alla giustizia. Il Trattato di Lisbona le ha riconosciuto “lo stesso valore giuridico dei trattati” (art. 6 TUE). La Carta enuncia i diritti e i principi che devono essere rispettati dall'Unione in sede di applicazione del diritto europeo. È di particolare rilievo il riconoscimento dei diritti economici e sociali, che sono collegati al diritto del lavoro.

I Trattati, così come i principi generali, si trovano al vertice della gerarchia delle fonti e sono considerati diritto primario dell'Unione. Il diritto derivato, o secondario, si colloca al livello immediatamente inferiore, ed è valido solo se è conforme ai Trattati.

Fra gli atti normativi di diritto secondario assumono, nell'ambito del diritto del lavoro, valore particolare i regolamenti e le direttive. Si tratta di atti a valenza diversa.

I regolamenti sono atti generali obbligatori nei confronti degli Stati membri e dei privati, con effetti giuridici immediati e simultanei in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali. Proprio a causa del loro forte impatto sulla legislazione interna degli Stati, nella materia della politica sociale sono utilizzati raramente (si pensi al regolamento 492/2011 sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione).

Le direttive, invece, impegnano gli Stati membri a recepirle entro un determinato termine secondo forme e metodi adeguati al raggiungimento dei risultati che esse stesse si prefiggono (si pensi alla direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro: cfr. *infra*, cap. 12, § 1).

Una volta che il termine sia scaduto senza che lo Stato abbia recepito al proprio interno il contenuto della direttiva, lo Stato può essere citato dalla Commissione europea di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea per inadempimento degli obblighi su esso incombenti in forza del diritto dell'Unione.

Parimenti, il mancato recepimento di una direttiva entro il termine, ovvero la sua recezione incompleta, determinano un'efficacia della di-

rettiva fra Stati e privati (efficacia c.d. verticale), che implica che costoro, se il contenuto di alcune o tutte le disposizioni sia chiaro, preciso e incondizionato, possono azionare tali disposizioni in giudizio.

Le direttive sono, invece, prive di efficacia fra privati (c.d. efficacia orizzontale), tranne nel caso in cui si tratti di direttive dettagliate (c.d. direttive *self-executing*) che, pur non attuate, possono acquisire rilevanza nell'ordinamento grazie all'obbligo di interpretazione conforme posto in capo ai giudici nazionali. Per la Corte di giustizia, infatti, anche i principi giuridici ricavati dalle direttive sono vincolanti per il diritto interno, obbligando il giudice nazionale a disapplicare eventuali norme nazionali con essi incompatibili.

Le direttive possono essere recepite, oltre che per legge, anche per il tramite della contrattazione collettiva dello Stato membro, purché questa sia in grado di esplicitare un'efficacia *erga omnes* (questo strumento non è utilizzabile dall'Italia data la perdurante mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.: cfr. *infra*, cap. 3, parte I, § 6).

#### 1.4. Le fonti interne

In materia di diritto del lavoro le fonti interne sono:

- a) la Costituzione, che si pone all'apice del sistema delle fonti;
- b) le leggi ordinarie e gli altri atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi), collocati in posizione subordinata rispetto alla Costituzione;
- c) i regolamenti di attuazione o di esecuzione emanati dal Governo nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, dai Ministri con proprio decreto ovvero da altre autorità, ove ciò sia espressamente previsto dalla legge ordinaria. I regolamenti non possono modificare o derogare né le leggi né gli altri atti aventi forza di legge.

Nell'ambito delle leggi ordinarie posizione preminente, quale fonte del diritto del lavoro, riveste il Codice civile e, in particolare, il libro V, che reca l'intestazione "Del lavoro".

Le norme relative alle controversie in materia di lavoro sono contenute nel codice di procedura civile, che è stato integralmente riformato con la l. 533/1973.

Affiancano il Codice civile numerosissime leggi speciali, volte a tutelare il lavoratore quale soggetto che impegna la propria persona nel rapporto di lavoro, ricavandone un reddito che costituisce, nella maggior parte dei casi, la sua unica fonte di sostentamento.

Non tutta la disciplina relativa alla materia del lavoro è contenuta nel Codice o nelle leggi speciali. Nel diritto del lavoro, infatti, e ciò ne rappresenta la maggiore peculiarità, la regolamentazione del contenuto del rapporto deriva anche dal contratto collettivo – definito come il con-

tratto stipulato tra il sindacato dei lavoratori e l'associazione sindacale degli imprenditori, finalizzato a stabilire il trattamento minimo garantito e le condizioni di lavoro al quale dovranno uniformarsi i singoli contratti individuali: cfr. *infra*, cap. 3, parte II, § 6 – e dal contratto individuale, consistente nell'accordo raggiunto direttamente tra singolo lavoratore e singolo datore di lavoro (cfr. *infra*, cap. 6).

#### 1.4.1. *Gli usi*

L'uso normativo è una fonte del diritto che si sostanzia in un comportamento costante e uniforme che si forma a seguito del ripetersi di un dato comportamento nel tempo, nella convinzione della sua conformità al diritto e della sua necessità giuridica (*opinio iuris ac necessitatis*).

Nel diritto del lavoro gli usi assumono una valenza peculiare. Di regola, infatti, si applicano solo in mancanza di legge o di contratto collettivo. L'art. 2078 c.c. precisa, infatti, che il rapporto di lavoro è regolato in primo luogo dalle norme di legge, quindi dal contratto collettivo e, solo in mancanza di entrambe queste fonti, dagli usi. Tuttavia, essi, se più favorevoli al prestatore, prevalgono – è questa la deroga, contenuta nell'art. 2078, c.c., alla regola generale sancita dall'art. 8 preleggi – sulle norme dispositive di legge.

Dagli usi normativi si distinguono gli usi aziendali, che esplicano la loro efficacia nell'ambito di una singola unità produttiva. Gli usi aziendali non hanno valore di norma inderogabile e, secondo la giurisprudenza, possono essere esclusi dalle parti, ancorché solo al momento della stipulazione del contratto individuale.



## Capitolo 3

### *Elementi di diritto sindacale*

di Maria Paola Monaco

---

SOMMARIO: *Parte I* – 1. Premessa. – 2. Il sindacato e la sua organizzazione. – 3. Il pluralismo sindacale. – 4. L'organizzazione sindacale dei datori di lavoro. – 5. La tutela costituzionale: l'art. 39 c. 1 della Costituzione. – 6. Gli altri principi contenuti nell'art. 39 della Costituzione. – *Parte II* – 1. La contrattazione collettiva. – 2. Soggetti, oggetto e livelli della contrattazione. – 3. Le fasi della contrattazione. – 4. La procedura di stipulazione del contratto collettivo nazionale ai fini della realizzazione dell'efficacia prevista dal T.U. sulla rappresentanza. – 5. La contrattazione collettiva di livello aziendale. – 6. Il contratto collettivo. – 7. L'efficacia soggettiva del contratto collettivo di diritto comune. – 7.1. L'estensione dell'efficacia della parte economica del contratto collettivo. – 8. I rapporti fra la disciplina di diritto comune e l'art. 2070 c.c. – 9. L'efficacia oggettiva del contratto collettivo: le problematiche dell'inderogabilità. – 10. Il rapporto fra legge e contratto collettivo: sviluppi recenti. – 11. I rapporti fra contratti collettivi privatistici di diverso livello. – *Parte III* – 1. Lo sciopero. – 2. La titolarità del diritto di sciopero. – 3. Le modalità di attuazione dello sciopero. – 4. Le finalità dello sciopero. – 5. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. – 6. La definizione delle prestazioni indispensabili. – 7. Il potere della Commissione di garanzia di valutazione degli accordi. – 8. La regolamentazione "provvisoria". – 9. La procedura di proclamazione dello sciopero. – 10. Le prestazioni indispensabili. – 11. La Commissione di garanzia. – 12. Le sanzioni e il potere sanzionatorio della Commissione. – 13. La precettazione.

#### *Parte I*

##### 1. Premessa

L'elemento che contraddistingue il diritto sindacale dalla restante disciplina lavoristica si sostanzia nel riferimento agli aspetti preminentemente collettivi dei rapporti di lavoro. In questo senso si è parlato di "diritto dei rapporti collettivi di lavoro" (Mazzoni). Nel diritto sindacale confluisce, infatti, tutto ciò che attiene alla disciplina delle organizzazioni sindacali, in relazione sia alla posizione che esse rivestono nell'ordinamento dello Stato, sia ai legami che si stabiliscono fra le organizzazioni

stesse in termini di regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro (contrattazione collettiva) ovvero di lotta (sciopero e serrata) al fine di pervenire proprio a tale regolamentazione.

La dimensione pregiuridica del fenomeno sindacale, che nasce e si sviluppa sul piano dei rapporti socio-economici e non in ragione di un intervento del legislatore, caratterizza anche le sue fonti di disciplina. Nell'ambito del diritto sindacale, infatti, assume rilievo preminente più che la legislazione di origine statale l'attività delle parti collettive svolta in termini di contrattazione (il contratto collettivo) ovvero in via unilaterale (statuto e regolamento di disciplina dei rapporti interni delle organizzazioni sindacali).

Oggetto di studio di questo capitolo saranno, pertanto, le organizzazioni collettive dei lavoratori e dei datori di lavoro (parte I), il contratto collettivo di lavoro (parte II) e il conflitto collettivo (parte III).

## 2. *Il sindacato e la sua organizzazione*

Nel nostro ordinamento, a differenza di quello che accade in Paesi a noi vicini come la Francia o il Regno Unito, non esiste un atto normativo che definisca la nozione di sindacato. A questa carenza ha posto rimedio, in parte, la dottrina, che lo ha definito come “una associazione libera e spontanea di singoli individui nel particolare *status* di prestatori di lavoro subordinato o in quello di datori di lavoro” (Giugni).

La struttura sindacale si basa su una duplice linea organizzativa: una c.d. verticale, determinata dall'appartenenza dei lavoratori e delle imprese dalle quali costoro dipendono a uno stesso settore produttivo o merceologico (c.d. sindacato di categoria, ad esempio dei tessili, dei chimici, etc.); e una c.d. orizzontale, determinata da tutti i lavoratori e le imprese (nonché gli organismi verticali) presenti in un dato ambito geografico (ad esempio, Camera provinciale del lavoro, Unione sindacale regionale, etc.). Le linee organizzative orizzontali e verticali coesistono e si intersecano entro ogni sindacato variando per dimensioni, luogo di lavoro, etc. In ragione di questi intrecci, la struttura del sindacato risulta notevolmente complessa. Attualmente essa è basata su quattro livelli:

1) alla base si trovano le strutture presenti nei luoghi di lavoro e composte dai delegati dei lavoratori. Nell'agricoltura e nell'edilizia, dove l'inserimento dei lavoratori nelle unità produttive non è stabile, la struttura di base tradizionale è la lega territoriale;

2) al gradino superiore si trova il livello provinciale o comprensoriale. Formano questo livello le strutture verticali – i sindacati provinciali delle varie categorie – e quelle orizzontali variamente denominate (Ca-

mera del lavoro per la CGIL; Camera sindacale per la UIL; Unione sindacale per la CISL);

3) al gradino ancora superiore si trova il livello regionale – sia orizzontale sia di categoria –, che ha visto accrescere i suoi poteri a seguito del decentramento amministrativo regionale;

4) all'ultimo gradino, ossia quello nazionale, operano le strutture di vertice, ovvero le federazioni nazionali di categoria e la confederazione. Le confederazioni hanno sempre rivestito un'importanza decisiva nel sindacalismo italiano: quelle di maggior rilievo anche per numero di iscritti sono la CGIL, la CISL e la UIL.

La distinzione tra strutture orizzontali e verticali corrisponde a una fondamentale divisione dei compiti del sindacato. Alle strutture orizzontali, infatti, sono riservati compiti più propriamente politici, essendo prerogativa di costoro stabilire gli indirizzi di politica sindacale, economica e contrattuale per tutta l'organizzazione, portandoli all'attenzione dei poteri pubblici; a quelle verticali è, invece, riservata la conduzione dell'attività contrattuale delle iniziative di rilievo settoriale.

### 3. *Il pluralismo sindacale*

Una delle caratteristiche del sindacalismo italiano è la sua organizzazione su base pluralistica. In Italia, infatti, il sindacato si compone di organizzazioni distinte in base a diverse concezioni culturali, ideologiche e/o politiche. La contrapposizione più importante fra sindacati è quella che vede opposto il sindacalismo confederale al sindacalismo autonomo. All'indomani della fine della seconda guerra mondiale, praticamente tutti i lavoratori trovavano riconoscimento nelle tre confederazioni CGIL, CISL e UIL, i cui rapporti hanno sempre avuto vicende alterne. Si è passati, infatti, dalle tensioni e contrapposizioni degli anni Cinquanta a un processo di unità di azione, in particolare nell'attività di contrattazione collettiva, che ha portato nel luglio del 1972 al raggiungimento di un Patto federativo. Il percorso di attuazione di questo Patto ha visto la sua fine nel 1984, in occasione della negoziazione di un accordo sulle politiche salariali (la c.d. scala mobile) che ha portato allo scioglimento della federazione. Anche se da allora resta – seppur in modo ondivago – una certa unità di azione, lo sgretolamento dell'unitarietà ha avuto come riflesso ulteriore la nascita (soprattutto nel settore terziario, della scuola, dei trasporti, etc.) del sindacalismo autonomo. L'organizzazione dei sindacati autonomi si contraddistingue per la minore strutturazione e porta il sindacato a identificarsi con dei semplici movimenti (Cobas, Cub) ovvero ad aggregarsi in relazione ad una specifica professionalità dando vita ai c.d. sindacati di mestiere (Gilda, Comu).

#### 4. *L'organizzazione sindacale dei datori di lavoro*

Il sindacalismo imprenditoriale può essere considerato come un fenomeno indotto dalla presenza dei sindacati dei lavoratori. La posizione di supremazia che il datore di lavoro riveste all'interno dell'impresa, infatti, non obbliga costui a organizzarsi sindacalmente, se non nei limiti in cui egli debba rispondere alle rivendicazioni del sindacato. Per questo motivo, dunque, il sindacato degli imprenditori si ispira nei tratti organizzativi generali a quello dei lavoratori, prevedendo una doppia linea organizzativa gerarchicamente connotata dalla prevalenza delle strutture orizzontali su quelle verticali. Le organizzazioni imprenditoriali rappresentano gli imprenditori in funzione del settore economico nel quale essi operano. Così la Confindustria organizza in particolare gli imprenditori industriali e quelli del terziario avanzato (trasporti, comunicazioni, turismo); la Confcommercio quelli del commercio; la Confagricoltura quelli dell'agricoltura, etc. Fra queste organizzazioni imprenditoriali particolare rilevanza riveste la Confindustria.

Dal punto di vista organizzativo, il primo gradino è rappresentato dalle strutture territoriali, dislocate all'incirca nel territorio di ciascuna Provincia (associazioni provinciali) che, a loro volta, spesso aderiscono alla loro organizzazione verticale di categoria (le federazioni nazionali di categoria come Federmeccanica, Federchimica, etc.), che a loro volta aderiscono alla Confederazioni che operano a livello intercategoriale (Confindustria).

#### 5. *La tutela costituzionale: l'art. 39 c. 1 della Costituzione*

L'art. 39 c. 1 Cost. afferma che: "L'organizzazione sindacale è libera". Si tratta del riconoscimento di un diritto soggettivo assoluto diretto tanto ai singoli individui, quanto ai gruppi organizzati.

Entrambi questi soggetti, infatti, sono titolari di un complesso di situazioni giuridiche attraverso le quali trova espressione la libertà sindacale.

Sul piano individuale, si rileva, in primo luogo, una libertà sindacale positiva, che attribuisce ai singoli il potere di costituire un sindacato, di aderirvi, di fare opera di proselitismo, etc. Tale libertà positiva trova ulteriore rafforzamento nelle fonti internazionali – Convenzione OIL n. 87/1948 – e nella legislazione nazionale, in particolare negli artt. 14 e 15 dello Statuto dei lavoratori (l. 300/1970), che garantiscono le stesse prerogative all'interno dei luoghi di lavoro. In particolare, l'art. 15 dello Statuto dei lavoratori pone un generale divieto di atti discriminatori, decretando la nullità di tutti quegli atti o patti rivolti a colpire un lavorato-

re in ragione della sua adesione ad una associazione sindacale, dello svolgimento di attività sindacale o della partecipazione ad uno sciopero. L'art. 15 affianca a questa specifica espressione del principio di libertà positiva anche un principio di libertà negativa, che si sostanzia nella libertà del lavoratore di non aderire ad alcun sindacato o di recedere dal sindacato. Il lavoratore, infatti, non può essere discriminato in relazione all'assunzione, al licenziamento o in qualsiasi altro momento del rapporto di lavoro in ragione della sua mancata affiliazione ad un sindacato.

Dal punto di vista collettivo, l'art. 39 c. 1 Cost. tutela la libertà di organizzazione dei sindacati, lasciandoli liberi di scegliere le forme concrete della loro organizzazione, la disciplina dell'assetto interno nonché gli obiettivi e gli strumenti dell'attività sindacale. In particolare, il collegamento fra l'art. 39 c. 1 Cost. e il successivo art. 40, che sancisce il diritto di sciopero (cfr. *infra*, parte III), estende il perimetro della libertà sindacale ricomprendendo al suo interno anche la libertà di azione sindacale a tutela degli interessi collettivi nella particolare forma dell'azione contrattuale. Ciò non vuol dire, tuttavia, che il legislatore costituzionale abbia voluto imporre al datore di lavoro anche un obbligo di negoziare. Nel nostro sistema, infatti, dottrina e giurisprudenza ritengono in modo unanime che non sia configurabile un diritto del sindacato a trattare per la stipulazione del contratto collettivo né che, correlativamente, sia configurabile un obbligo del datore di lavoro a ricevere la proposta negoziale. La garanzia costituzionale, quindi, non investe gli esiti dell'attività contrattuale, ma consente semplicemente che le parti elaborino liberamente le loro proposte negoziali.

Tale questione, che sembrava del tutto assodata, si è in parte riaperta a seguito dell'introduzione del T.U. sulla rappresentanza (cfr. *infra*, parte II, § 4), nella parte in cui esso stabilisce che possano essere ammesse alle trattative le sole organizzazioni che raggiungano la soglia di rappresentatività richiesta. Tale clausola rende legittimo ipotizzare l'esistenza di un vero e proprio diritto delle associazioni sindacali rappresentative a essere convocate al tavolo delle trattative. La questione è stata affrontata dalla dottrina, che ha escluso che tale clausola possa obbligare il datore di lavoro a trattare con i sindacati rappresentativi riconoscendo alla stessa un valore politico-sindacale di legittimazione reciproca tra le organizzazioni firmatarie, con effetti solo tra le stesse (Treu).

Il principio di libertà sindacale può essere inteso, oltre che in termini di libertà d'organizzazione e di azione, anche in termini di libertà di lotta. In questo senso l'art. 39 c. 1 Cost. legittima le azioni di autotutela che non rientrano nel paradigma tipico del diritto di sciopero coperto dalla garanzia costituzionale dell'art. 40 Cost. (cfr. *infra*, parte III).

Il riconoscimento costituzionale della libertà sindacale esplica i suoi effetti sia sul piano del diritto pubblico, garantendo l'immunità dell'or-

ganizzazione sindacale nei confronti dello Stato e dei pubblici poteri, sia sul piano dei rapporti fra privati, garantendone l'immunità dal datore di lavoro. I poteri pubblici, infatti, non possono agire per il controllo della sfera organizzativa dei sindacati ovvero sui criteri di elezione, sui procedimenti decisionali, sulle competenze o sulle gerarchie. Parimenti, essi non possono condizionare il sindacato in modo autoritativo dettando delle linee politiche. La questione diventa più complessa quando a essere orientata dai poteri pubblici non sia l'organizzazione del sindacato ma lo svolgimento della sua attività contrattuale. Problema, questo, che si acuisce allorché, in ipotesi di particolari congiunture economiche o crisi aziendali, il Governo ovvero il Parlamento impongano dei limiti alla contrattazione. La questione è stata rimessa più volte all'attenzione della Corte costituzionale. La Consulta, mentre nelle prime pronunce (C. Cost. 18.7.1980 n. 41; C. Cost. 6.2.1985 n. 34) ha rigettato le eccezioni di incostituzionalità, successivamente ha cambiato atteggiamento, ritenendo che il legislatore possa stabilire criteri direttivi o vincoli di compatibilità della contrattazione con gli obiettivi generali di politica economica. In questi casi, la libertà delle parti sociali può riemergere esclusivamente se si muove entro le linee tracciate dal legislatore.

La libertà sindacale si impone anche nei rapporti interprivati, in particolare nei confronti del datore di lavoro che, quale detentore del potere economico, è in grado di condizionare eventuali iniziative dei sindacati nei luoghi di lavoro. Sul punto la "svolta" si è avuta con l'introduzione della già citata l. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori), che ha consentito l'ingresso dei sindacati all'interno dei luoghi di lavoro.

## 6. *Gli altri principi contenuti nell'art. 39 della Costituzione*

L'art. 39 Cost. non si limita a enunciare il principio di libertà sindacale ma, nei commi successivi al primo, traccia un modello di sindacato "costituzionale". Ai sensi dell'art. 39 Cost. cc. 2-4, infatti, i sindacati si sarebbero dovuti registrare e, a seguito di questo riconoscimento, avrebbero acquistato personalità giuridica. Il riconoscimento della personalità giuridica rappresenta, nell'idea dei padri costituenti, il presupposto necessario ad acquisire la capacità di stipulare – per il tramite di una rappresentanza unitaria dei sindacati, composta in relazione al numero dei lavoratori iscritti a ciascun sindacato – contratti collettivi nazionali con un'efficacia generalizzata a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce (c.d. *erga omnes*).

Si tratta di un modello che a oggi non ha avuto attuazione per motivi di natura diversa. Il primo e più importante si ricollega all'incerta definizione della procedura che fa del sindacato un modello intermedio fra

due diversi modelli storicamente esistiti. Da un lato, infatti, il dettato costituzionale, nella parte in cui impone la registrazione del sindacato ai fini della contrattazione, recepisce il modello corporativo, facendone un ente di diritto pubblico giuridicamente riconosciuto dallo Stato e, quindi, sottoposto al controllo della pubblica autorità. Dall'altro, il dettato costituzionale sembra sposare la concezione liberale del sindacato, evitando che questo abbia rapporti giuridici con la Stato e/o che riceva da questo sostegno sia al fine della sua costituzione, sia al fine dell'attività di negoziazione.

Il rifiuto di una legge applicativa dell'art. 39 Cost., motivato, come ricordato, dall'ambiguità del testo ma anche da precise ragioni politiche, ha avuto come conseguenza che l'ordinamento sindacale abbia fatto proprie le regole del diritto privato. L'organizzazione sindacale dei lavoratori (ma anche quella dei datori di lavoro) è giuridicamente qualificata in termini di associazione non riconosciuta, sottratta da qualsivoglia disciplina legislativa che vada aldilà di quella degli artt. 36, 37 e 38 c.c. Secondo l'art. 36 c. 1 c.c. l'ordinamento interno delle associazioni non riconosciute è regolato da accordi – statuti e regolamenti – ai quali i soci prestano il loro consenso. Ai sensi del dell'art. 36 c. 2 c.c. la rappresentanza esterna dell'associazione è attribuita a coloro ai quali, secondo gli accordi esterni, viene conferita la presidenza o la direzione.

Sebbene la mancata attuazione dell'art. 39 sia conclamata nei fatti, si ritiene, tuttavia, che trovi applicazione nei confronti dei sindacati di fatto il principio di “democraticità interna” ivi previsto. Tale elemento viene considerato un prerequisito necessario all'applicazione all'associazione delle norme legali che attribuiscono determinati diritti ai sindacati.

## Parte II

### 1. La contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva consiste in quel complesso di attività, poste in essere dalle parti al fine di regolare i propri interessi, che confluiscono nella stipulazione del contratto collettivo, ossia di un atto di autonomia privata che detta le regole applicate nei confronti dei rapporti di lavoro (v. *infra*, §§ 6 ss.). L'azione contrattuale dei sindacati è un fenomeno in continua evoluzione strettamente connesso al più generale sistema delle relazioni industriali. La struttura e le materie sulle quali si appunta la contrattazione, pertanto, si collegano ai contesti produttivi, economici e sociali nel quale l'intervento si colloca nonché, in molte occasioni, anche alla linea politica dettata dal Governo. A seconda della diversa combinazione di tali fattori la contrattazione collettiva, nel corso