

## Capitolo I

### PROFILI STORICI

#### **1. La “preistoria” del sindacato: dalle Società di mutuo soccorso alle prime Società operaie.**

Dalle prime forme di organizzazione dei lavoratori, caratterizzate da una composizione mista, in cui forte era la componente mutualistica ed assistenziale, ai moderni sindacati sono trascorsi più di due secoli.

Due secoli durante i quali, dapprima in maniera percettibile ed appena accennata, poi via via sempre più spiccatamente, si è sviluppata una coscienza di classe che ha fatto da collante nelle lotte che hanno visto il sindacato in prima linea per tutelare le ragioni della classe operaia.

Non è difficile comprendere che soffermarsi sull’analisi di tali cambiamenti e quindi, effettuare l’analisi storica del sindacato, rappresenta la premessa fondamentale per potere affrontare in maniera consapevole le problematiche legate al moderno sindacato. Pertanto, seppure a rischio di ribadire fatti e accadimenti noti a più, si intende - prima di affrontare la questione principale trattata nel presente scritto e cioè, la ricognizione dello spazio che attualmente occupa la contrattazione collettiva nel nostro ordinamento - fornire un quadro che, perlomeno per sommi capi, tenti di fissare le tappe fondamentali dello sviluppo del sindacato.

Il sindacato, con i caratteri strutturali ed i profili funzionali che oggi lo caratterizzano, vale a dire quale organizzazione professionale portatrice di autonomi interessi dei lavoratori, nasce sul finire dell’800.

Tuttavia, è possibile individuare già nella seconda metà dell’800 delle forme embrionali di organizzazioni di lavoratori, che rappresentano un lontano antenato del moderno sindacato.

Prima di arrivare a presentarsi nelle moderne vesti, infatti, il sindacato è stato protagonista di una travagliata fase di evoluzione e maturazione, strettamente collegata alle vicende politiche, economiche e sociali del Paese, la quale occupa un lasso di tempo di oltre mezzo secolo.

Una forma embrionale del moderno sindacato è ravvisabile nelle c.d. Società di mutuo soccorso<sup>1</sup>, che ebbero un forte sviluppo a partire dalla seconda metà dell’800.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento bibliografico sulle origini della Società di mutuo soccorso si rinvia a G.T. BECCARIA, *Storia delle società di mutuo soccorso d’Europa. Dalle origini ai nostri tempi*, Torino, 1866; R. RIGOLA, *Storia del movimento operaio italiano*, Milano 1949; E. MARTUSCELLI, *Le*

Tali Società rappresentano la prima espressione organizzata delle esigenze della classe operaia.

A seguito della soppressione delle Corporazioni, sorte nell'XI secolo e decadute nei secoli XVI e XVII<sup>2</sup>, si determinò un vuoto organizzativo, soprattutto tra gli aderenti alle arti meno potenti, che venne in seguito colmato con la costituzione di associazioni più adeguate ai tempi: le Società di mutuo soccorso, per l'appunto. Si trattava di associazioni volontarie, di composizione mista, in quanto di esse facevano parte operai, artigiani ed esponenti della borghesia cittadina.

Avevano una preponderante funzione solidaristica: infatti, le quote associative degli appartenenti andavano a costituire i c.d. "depositi" da utilizzare in caso di malattia, infortunio, invalidità e morte dei membri. Tali Società si preoccuparono delle condizioni materiali dei soci operai, ma anche dell'emancipazione culturale dei lavoratori e della diffusione dell'istruzione.

In definitiva le Società di mutuo soccorso crearono un apparato "mutualistico" necessario allo sviluppo di una coscienza di classe e gettarono le basi per l'affermazione di una "cultura della solidarietà".

La diffusione di tali Società fu tale e tanta che ben presto si diffuse l'esigenza di coordinare le loro attività a livello regionale prima, e nazionale poi, attraverso il congresso annuale delle Società<sup>3</sup>.

---

*Società di mutuo soccorso e cooperative*, Firenze, 1986; E. ROMANI, *L'organizzazione del ceto operaio nelle società di mutuo soccorso*, S. Benedetto, 1985.

<sup>2</sup> Con la rivoluzione francese (1789-1799) si ebbe il crollo definitivo delle corporazioni di arti e mestieri, L'affermazione delle teorie liberiste, quale reazione ai duri vincoli e ai numerosi impedimenti imposti dalle Corporazioni medioevali all'autonomia individuale, determinò il crollo delle stesse e l'inibizione di qualsiasi forma di organizzazione professionale, proprio al fine di liberare l'individuo dal legame dei gruppi fino ad allora così pressante e paralizzante. L'ideologia liberista, infatti, considerava dannoso qualsiasi corpo intermedio tra cittadini e Stato: di qui, l'avversione per la dimensione collettiva e, più in generale, per il fenomeno sindacale. Tale avversione portò all'emanazione in Francia della Legge Le Chapelier (dal nome del deputato proponente, promulgata 17 giugno 1791, che stabilì "lo scioglimento di tutte le specie di corporazioni dello stesso ceto o professione" (art. 1) e sancì "il divieto per i cittadini dello stesso ceto o professione, gli operai e i lavoratori di un'arte qualsiasi di unirsi per eleggere presidenti, segretari o sindaci, tenere registri (...) prendere decisioni e fissare regole per i loro pretesi interessi comuni" (art. 2). In Inghilterra, invece, nel 1799 e nel 1800, furono emanati i *Combination Act*, con il dichiarato fine di "impedire colazioni illegali dei lavoratori". La prima legge disponeva che tutti i contratti conclusi tra lavoratori, operai di fabbrica o altri lavoratori salariati per ottenere un aumento dei salari, una riduzione o modificazione della durata del lavoro o per impedire l'assunzione di lavoratori nelle imprese o per sorvegliare la direzione di una fabbrica o di un'industria o di una impresa, erano considerati illegali. La seconda legge comminava la pena della reclusione al lavoratore o all'imprenditore che entrava a far parte di una coalizione o di un'associazione sindacale che incitava altri a farlo o ad abbandonare il lavoro o ad aiutare gli scioperanti

<sup>3</sup> Le Società di mutuo soccorso si diffondono, in origine, prevalentemente in Piemonte e Lombardia. Il primo congresso, infatti, si svolge ad Asti (1853); seguono quelli di Alessandria (1854), Genova (1855), Vigevano (1856), Voghera (1857), Vercelli (1858), Novi Ligure (1859). Dopo queste prime esperienze regionali si passa ai congressi nazionali. Gli atti completi dei congressi Piemontesi sono conservati presso la Società operaia di Vigevano; per una bibliografia completa degli atti dei congressi delle Società

Le funzioni assistenziali e solidaristiche su cui fino ad allora si era fondata in maniera esclusiva l'attività delle Società di mutuo soccorso, divennero insufficienti per far fronte alla sempre più avvertita necessità di intervento del movimento operaio sul terreno della lotta politica<sup>4</sup>.

La questione circa la partecipazione del movimento operaio alla vita politica fu affrontata durante il congresso tenutosi a Firenze nel 1861, in occasione del quale si scontrarono due correnti di pensiero opposte: da un lato, la corrente mazziniana, che riteneva che fosse compito preciso delle Società di mutuo soccorso prendere parte alle decisioni politiche, mediante un'opposizione compatta ed unitaria della classe operaia, seppure non attraverso i mezzi di lotta, quali, in particolare, lo sciopero, che tale corrente di pensiero rifuggiva; dall'altro, la corrente moderata che, al contrario, propendeva per una totale estraneità del movimento operaio rispetto alle questioni politiche. Da tale scontro uscì vittoriosa la corrente di ispirazione mazziniana e furono gettate le basi per quella complementarietà tra sindacato e politica che rappresenterà una costante di tutta la storia sindacale, fino ai giorni nostri.

In definitiva, gli elementi che caratterizzavano originariamente le Società di mutuo soccorso erano essenzialmente tre: una composizione mista dei loro partecipanti, una forte influenza delle tesi politiche democratiche e mazziniane, nonché la progressiva acquisizione della forma di organizzazioni professionali.

La trasformazione delle Società di mutuo soccorso in vere e proprie società operaie avvenne in occasione del mutamento della composizione dei membri di esse; allorquando esse, da società miste si trasformarono in organizzazioni composte esclusivamente da operai, consentendo in tal modo l'emersione, seppure in maniera incerta e nebulosa, di una vera e propria coscienza di classe.

Tale trasformazione fu senz'altro influenzata dal grande peso che ebbe il pensiero mazziniano<sup>5</sup>.

Infatti, le sempre maggiori istanze di tutela del lavoro salariato, del miglioramento delle condizioni economiche e di vita delle classi lavoratrici, l'esigenza di una più equa ripartizione del capitale e dei mezzi di produzione di cui si fecero portatrici tali Società,

---

di mutuo soccorso v. G. MANACORDA, *Il movimento operaio attraverso italiano attraverso i suoi congressi (1853-1882)*, Roma, 1963, II ed. pag. 59.

<sup>4</sup> Sul punto si vedano R. RIGOLA, *op. cit.*, Milano 1949, pag. 51 ss; G. MANACORDA, *Il movimento operaio italiano (1853-1892)*, Roma, 1963, II edizione, pag. 77 e ss.

<sup>5</sup> Sull'influenza del pensiero mazziniano nelle prime società operaie v. B. MONTALE, *Mazzini e le origini del movimento operaio italiano*, Genova, 1973; R. MONDOLFO, *I primordi del movimento operaio in Italia fino al 1872 e il conflitto fra Mazzini e Bakunin*, in *Nuova Rivista Storica*, n. 3, 1930.

divennero incompatibili con la differente estrazione sociale dei membri che fino ad allora ne avevano fatto parte.

Le Società operaie si concentrarono inizialmente nel Piemonte<sup>6</sup> e a ciò contribuì senz'altro l'anticipo con cui in tale regione si verificò - rispetto al resto dell'Italia - il passaggio dal regime assoluto a quello costituzionale.

In tale regione, infatti, era in vigore lo Statuto di Carlo Alberto, promulgato il 4 marzo 1848, che nell'art. 32 riconosceva "*il diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica*". In tali Società operaie è rinvenibile il germe dei primi sindacati di classe.

Le Società operaie si proponevano di far garantire il rispetto dei salari concordati fra padroni e lavoratori, di provvedere al sussidio dei lavoratori disoccupati e di promuovere il progresso del mestiere che esse rappresentavano, attraverso un'organizzazione compatta e una forte coscienza di classe.

Alla formazione di una vera e propria coscienza di classe contribuì notevolmente la nascita dell'Associazione internazionale dei lavoratori<sup>7</sup>. Sorta a Londra con il dichiarato scopo di promuovere l'emancipazione della classe operaia, mediante l'abolizione delle classi sociali ad opera della sola classe operaia (poiché il perseguimento di tale obiettivo era impossibile da realizzare mediante una cooperazione tra le classi sociali), essa si ispirava palesemente all'ideologia marxista<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ad onor del vero, è da dire che tali società operaie erano presenti anche in epoca pre-costituzionale, alcune di esse risalgono addirittura al 700' (la Pia unione dei cappellai (1736), la Società fra cocchieri e palafrenieri (1748), la Pia unione tipografica), ma si trattava di pochi e limitati fenomeni sporadici.

<sup>7</sup> L'Associazione internazionale dei lavoratori nacque a Londra, durante la riunione tenutasi alla St. Martin Hall di Londra il 28 settembre 1864, sulla spinta da parte dei movimenti operai dei vari Stati dell'esigenza di un collegamento internazionale tra di loro. Le uniche delegazioni che potevano vantare una certa rappresentatività erano quella inglese e francese; per conto dell'Italia, vi partecipò un emissario di Mazzini. Gli altri partecipanti alla riunione erano esuli di vari paesi invitati a titolo personale, fra cui Karl Marx, che assunse il compito di redigere lo Statuto provvisorio. Compito principale dell'Associazione era quello di consentire l'emancipazione della classe operaia, al fine di garantire eguali diritti e doveri tra i membri della società civile ed abolire qualunque forma di dominio di una classe sociale in danno di un'altra. Marx riuscì ad inserire nel documento alcuni punti che qualificavano l'Associazione in senso classista, nonostante l'opposizione del rappresentante italiano; ciò determinò l'allontanamento dei mazziniani dall'Associazione. Per maggiori approfondimenti sulla riunione costitutiva di Londra si veda G. TREVISANI, *Storia del movimento operaio italiano. Dalla rivoluzione industriale alla Prima Internazionale*, Milano 1965, Vol. I, pag. 255 e ss. Mentre, con specifico riguardo alla Prima Internazionale in Italia si veda R. RIGOLA, *op. cit.*, pagg. 69-70 nonché N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin*, Torino, 1967.

<sup>8</sup> Per un approfondimento del pensiero di Karl Marx si veda K. MARX, *Manifesto del Partito comunista*, Torino, 1998. Egli, parte dalla constatazione che il diritto è il meccanismo coercitivo per il mantenimento dello sfruttamento di classe e la categoria di interesse generale, di cui lo Stato è portatore, è espressione dell'interesse della classe dominante. Proprio perché considera il diritto lo strumento mediante il quale si cristallizzano e proteggono gli interessi della classe dominante, Marx ritiene che per abbattere il capitalismo è necessario sovvertire l'ordine giuridico che ne è espressione. In tale ottica, non vi è spazio per una coesistenza del capitale e del lavoro, poiché il diritto, essendo espressione di uno solo dei due, non può fungere da strumento di composizione del conflitto esistente tra i due. Ed, infatti,

L'Internazionale si diffuse ben presto in Italia, grazie anche all'influenza decisiva che ebbe l'azione del rivoluzionario russo Michele Bakunin<sup>9</sup>, che fondò la prima Sezione italiana dell'Associazione internazionale dei lavoratori a Napoli nel 1867; cui seguirono negli anni successivi numerose altre sezioni che sorsero soprattutto in Romagna e nel meridione.

Il diffondersi dell'Internazionale produsse, da un lato, una progressiva diminuzione dell'influenza del pensiero mazziniano e, dall'altro, contribuì ad orientare il movimento operaio verso la costruzione di una organizzazione autonoma della classe operaia, realizzando così le premesse per la configurarazione del movimento operaio come un'organizzazione di classe con finalità antagonistiche.

Nel frattempo, tra Mazzini e Bakunin, *leader* ideologici di questo periodo storico, si accentuò un'aspra polemica, che determinò un'insanabile frattura all'interno del movimento operaio<sup>10</sup> e diede vita a due contrapposte scuole di pensiero.

Le Società operaie di orientamento mazziniano crearono il Patto di Fratellanza, un'organizzazione operaia su base nazionale, la quale, in ossequio al pensiero di Mazzini, si proponeva di guidare l'elevazione della classe operaia, e di realizzare tale obiettivo non attraverso la "rivoluzione sociale", bensì attraverso una cauta attività di mediazione con il potere istituzionale; infatti, i mezzi di lotta, quali lo sciopero,

---

nucleo essenziale del pensiero marxista è lo Stato monoclasse, tant'è vero che anche nella nuova società comunista, che egli auspicava di realizzare, non ci sarebbe stato spazio per la composizione del conflitto tra capitale e lavoro, in quanto essa sarebbe stata espressione esclusivamente di una sola classe sociale, quella dei lavoratori.

<sup>9</sup> Michail Bakunin è considerato il massimo teorico dell'anarchismo moderno. Il suo pensiero, seppure proteso alla liberazione della masse proletarie, divergeva notevolmente da quello di Marx sotto diversi profili. In primo luogo, egli riteneva che l'ostacolo principale che impediva all'uomo il conseguimento della piena libertà fosse costituito non tanto dai rapporti di produzione, quanto dall'esistenza stessa dello Stato. Lo Stato era, insieme alla religione, lo strumento di cui si servivano le classi dominanti per mantenere la popolazione in condizioni di inferiorità economica e culturale. Compito prioritario dei rivoluzionari era, dunque, quello di liberare le masse dall'influenza nefasta della religione per poi condurle all'assalto del potere statale. Abbattuto questo, il sistema di sfruttamento basato sulla proprietà privata sarebbe inevitabilmente caduto e il comunismo si sarebbe instaurato spontaneamente come ordine sociale naturale. Sebbene anche Marx vedesse nello Stato e nella religione gli strumenti del potere al servizio delle classi dominanti, considerava entrambi come un prodotto della struttura economica basata sullo sfruttamento: solo la distruzione di quella struttura - ossia del sistema capitalistico - avrebbe reso possibile la distruzione dello Stato borghese. Secondariamente, sotto un altro importante aspetto i due divergevano profondamente: per Marx, inoltre, il protagonista della lotta contro lo Stato poteva essere esclusivamente il proletariato industrializzato; per Bakunin, invece, il vero soggetto della rivoluzione erano le masse in quanto tali, senza distinzioni tra operai, contadini e sottoproletari. I due, inizialmente, ebbero buoni rapporti, ma tra i due esplose un contrasto per questioni connesse ai compiti e alla struttura dell'Internazionale, che - con la decisione di Marx di trasferire la sede centrale dell'Internazionale da Londra a New York - divenne irreversibile.

<sup>10</sup> Tale polemica trae origine dall'insuccesso della Comune di Parigi, episodio che portò Mazzini a criticare sia tale esperienza, sia la stessa Internazionale, con ciò dando avvio ad un suo progressivo distacco dalla classe operaia. Sulla polemica tra Mazzini e Bakunin si veda N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin*,

avrebbero prodotto un inaccettabile sovvertimento dell'ordine politico e sociale che, secondo il pensiero di Mazzini era, invece, immutabile ed immodificabile.

Le società, invece, che aderirono alle idee rivoluzionarie ed anarchiche di Bakunin fondarono la Federazione italiana dell'associazione internazionale dei lavoratori, la quale attraverso l'unione della classe proletaria e l'uso di metodi insurrezionali, si proponeva non solo di garantire migliori condizioni economiche ai lavoratori, ma di realizzare una nuova "giustizia sociale", una società libera di eguali, nella quale nessuna forma di istituzione statale avrebbe dovuto trovare asilo, poichè il concetto stesso di Stato implicava una sottomissione che, invece, si voleva debellare.

## **2. Le leghe di resistenza e la corrente sindacale socialista.**

Le Società operaie, nel decennio 1875-1885, si trasformarono nelle prime leghe di resistenza, portando avanti il fenomeno associazionista che aveva caratterizzato i tre decenni precedenti.

La nascita e il progressivo sviluppo delle leghe di resistenza fu condizionato fortemente dell'industrializzazione, anzi tale fenomeno ne accelerò il processo di diffusione.

La rivoluzione industriale produsse, infatti, profonde trasformazioni nel tessuto sociale ed economico, tra cui il più macroscopico fu la progressiva proletarizzazione del ceto operaio urbano.

L'industrializzazione irruppe – seppure in ritardo rispetto al resto dell'Europa - anche in Italia e, come era accaduto in precedenza negli altri Stati, moltitudini di contadini migrarono dalle campagne verso le città, attratti dalle fabbriche e da posti di lavoro, disposti ad offrire agli imprenditori la loro forza lavoro, non qualificata e, pertanto, facilmente fungibile.

La situazione appena descritta ingenerava una spirale insidiosa: l'offerta di lavoro superava nettamente la domanda e, conseguentemente, si determinava in capo ai lavoratori una mancanza assoluta di potere contrattuale: chi riusciva ad ottenere un posto di lavoro, doveva farlo alle condizioni imposte dal datore di lavoro.

Il potere era tutto concentrato nelle mani di questi ultimi, i quali avevano come obiettivo principale il proprio arricchimento, l'incremento della produzione a qualsiasi costo, poco importava che ciò andasse a discapito della salute e, non di rado, della vita dei lavoratori.

Il più delle volte i salari non erano sufficienti a garantire neppure il semplice sostentamento e le condizioni di lavoro erano disumane: turni senza fine, mansioni pesanti, ambienti di lavoro insalubri e pericolosi. Ne diverso era il contesto privato:

intere famiglie di contadini si trasferivano nelle città e vivevano letteralmente ammassati in pochi metri quadri, in condizioni igieniche a dir poco inesistenti.

In tale situazione, era inevitabile che lo scontro fra gli interessi di chi deteneva i mezzi di produzione e di chi, invece, doveva lavorare, divenisse sempre più aspro.

Per far fronte a tali disumane condizioni lavorative e di vita, i lavoratori ben presto compresero che, se il loro peso era inesistente allorché le rivendicazioni venivano avanzate singolarmente, la situazione mutava quando agivano collettivamente: la coalizione delle loro forze gli consentiva di tutelare in maniera più efficace il proprio interesse (collettivo) a vedere migliorate le condizioni lavorative. Fu così che le società operaie si trasformarono nelle c.d. leghe di resistenza<sup>11</sup>, al fine di ottenere per l'appunto dall'imprenditore migliori condizioni lavorative, mediante forme di lotta organizzata, tra cui il rifiuto collettivo (di qui il nome leghe di "resistenza") di lavorare fino a quando non fossero state concesse<sup>12</sup>.

Intorno al 1880, mentre si verificava un graduale declino dell'influenza bakuniana, iniziava ad intravedersi una nuova corrente di pensiero all'interno del movimento operaio. La crescente trasformazione delle Società di mutuo soccorso in leghe di resistenza fu accompagnato, infatti, da un procedimento di revisione critica del pensiero dell'internazionalismo anarchico e dallo sviluppo dei primi nuclei socialisti, che diedero vita alla corrente di pensiero definita "evoluzionista"<sup>13</sup>.

Essa, pur avendo in comune con la tradizione anarchica la volontà di realizzare la "rivoluzione sociale", non intendeva porla in essere con metodi insurrezionali, bensì

---

<sup>11</sup> Tra le prime società operaie che si trasformarono in leghe di resistenza vi furono l'Associazione dei tessitori setaioli di Milano, la Federazione nazionale dei lavoratori panettieri, la Fratellanza della Liguria orientale e l'Associazione dei lavoratori cappellai.

<sup>12</sup> In effetti, è opinione diffusa che le prime forme di organizzazione sindacale siano strettamente correlate all'astensione lavorativa: è in tale preciso momento che gli scioperanti pongono le premesse per costringere il datore di lavoro a contrattare con i loro rappresentanti le condizioni di lavoro e, conseguentemente, a riconoscere, mediante la sottoscrizione del contratto collettivo, l'esistenza di una controparte sindacale. Tale aspetto è messo in evidenza da M. MARTONE, *"Alle origini del fenomeno sindacale, l'ordine liberale e l'agire collettivo"*, in ADL, 2006, n. 2, pag. 505 ss. Sullo stesso argomento si v. anche M. DELL'OLIO, *"L'organizzazione e l'azione sindacale"*, Padova, 1980, pagg. 20-21 e pag. 97 e ss. Entrambi gli Autori concordano nel ritenere che è proprio nella volontà concorde dei lavoratori di scioperare che emerge quella "volontà di gestione accorpata del rapporto di lavoro", nella quale è ravvisabile il primo contratto plurilaterale di organizzazione sindacale.

<sup>13</sup> Le idee su cui si basava tale corrente erano essenzialmente la condanna dello spontaneismo e il rifiuto della lotta armata, ideologie che stavano alla base del pensiero di Bakunin. Con particolare riguardo alla lotta armata, profonde erano le divergenze tra le due correnti. Infatti, sebbene anche la corrente socialista si faceva portatrice della necessità di una rivoluzione sociale, analogamente a quanto sostenuto dagli anarchici, divergeva da quest'ultima circa le modalità con cui tale lotta doveva avvenire: non una lotta armata, bensì una lotta diretta a permettere agli operai di entrare all'interno delle istituzioni, dal basso fino al suo apice, al fine di potere condizionare le scelte dello Stato a loro vantaggio. La "rivoluzione sociale" andava realizzata attraverso la cessazione dell'astensione elettorale che aveva caratterizzato la vita della classe operaia fino a quel momento, e doveva essere sostituita da un'intensa partecipazione alla vita politica, al fine di conquistare importanti e strategiche cariche politiche.

attraverso la conquista di posizioni di rilievo nel mondo politico; ed, infatti, sotto la spinta di tale corrente si ebbe, per la prima volta, un'intensa partecipazione elettorale della classe operaia, con il dichiarato intento di collocare esponenti operai all'interno delle istituzioni pubbliche.

Attraverso le Leghe di resistenza si diede ulteriore impulso a quella tendenza di intervento nel settore politico, già intrapreso con le Società operaie, e di cui si farà interprete in seguito il movimento socialista, che avrebbe visto la luce di lì a breve.

Sulla scia della corrente di pensiero evoluzionista, si formarono il Partito socialista rivoluzionario di Romagna e, successivamente, il Partito operaio italiano.

Il Partito socialista rivoluzionario di Romagna nacque in occasione del Congresso di Rimini, svoltosi clandestinamente nell'agosto del 1881. Il programma che venne predisposto in tale occasione aveva il suo nucleo essenziale nella realizzazione della "rivoluzione sociale", intesa quale processo di lotta politica e sociale della classe operaia e finalizzata al mutamento dei rapporti di produzione capitalistici e sociali.

Infatti, la rivoluzione - come il socialismo la intendeva - non poteva che essere sociale: il loro obiettivo primario era quello di trasformare dalle radici tutto l'ordinamento sociale ed abbattere non solo il potere politico, ma conquistare anche quello sociale.

Tale conquista aveva come oggetto primario la presa di possesso della terra e dei capitali, i quali dovevano essere messi a disposizione di tutti e, al fine di realizzarla occorreva non solo la cooperazione dei socialisti, ma delle intere masse di lavoratori, sia delle campagne, sia delle città. L'idea di rivoluzione che essi avevano non era quella immediata dell'antagonismo rispetto al mondo politico, quanto quella più sottile della partecipazione alla vita delle istituzioni pubbliche, attraverso il collocamento di propri esponenti in importanti cariche politiche (in ciò è palese la critica rispetto all'ideologia anarchica che, invece, faceva della lotta armata lo strumento principale per realizzare la rivoluzione sociale).

Ed, infatti, si registrò una viva partecipazione alle elezioni amministrative comunali e si ebbero le prime candidature parlamentari da parte di esponenti della classe operaia<sup>14</sup>.

Si iniziò a intravedere quello che sarebbe un *leit motiv* del partito socialista: l'organizzazione di grandi masse di lavoratori per la loro emancipazione, realizzata non

---

<sup>14</sup> Nelle elezioni politiche del 1882 venne eletto il primo deputato socialista nel Parlamento del Regno: Andrea Costa. Tale accadimento rappresentò un momento di importanza fondamentale nel percorso intrapreso dal movimento operaio e non fu estraneo a violente polemiche tra quanti ritenevano che il neo-deputato non dovesse giurare, in quanto ciò avrebbe rappresentato un'inaccettabile compromesso con il potere politico e quanti, invece, ritenevano che l'ingresso di un socialista dovesse essere sfruttato al meglio, senza che tale accadimento rappresentasse un tradimento dei propri ideali. Per una lettura del testo integrale del programma del Partito rivoluzionario di Romagna e del suo regolamento si v. G. MANACORDA, *op. cit.*, pag. 362



tanto mediante la lotta armata quanto, piuttosto, con l'ingresso della classe operaia all'interno delle istituzioni pubbliche.

In Lombardia contemporaneamente si fece strada un movimento operaio, che aveva ispirazioni radicali e democratiche, presenti da tempo nella regione con proprie organizzazioni e circoli operai.

Tale corrente di pensiero diede vita a Milano alla Confederazione operaia lombarda (settembre 1931), di cui facevano parte l'Associazione generale di mutuo soccorso fra gli operai a Milano, di spiccato orientamento moderato e solidaristico, e il Consolato operaio, che era una vera e propria confederazione di associazioni professionale e di arti e mestieri.

Gli scopi erano simili a quelli delle società di orientamento mazziniano e radicale: incrementare il mutuo soccorso e le cooperative di consumo, favorire lo sviluppo dell'istruzione popolare laica e professionale e la diffusione delle casse-pensioni.

Al suo interno, tuttavia, già in occasione del primo Congresso, si intravide la tendenza a volere sottrarre la guida del movimento alla borghesia per affidarla, invece, esclusivamente agli operai; tale tendenza si concretizzerà solo l'anno successivo con la creazione del Partito operaio italiano (Genova, 1882).

Quest'ultimo, preso atto dell'innegabile predominio che il capitale esercitava sul lavoro, intendeva sostenere con i mezzi materiali e morali di cui disponeva, gli operai che, a causa delle inumane condizioni lavorative, decidevano di astenersi dallo svolgimento della prestazione lavorativa. Esso si pronunciò apertamente per la lotta contro il capitale, partendo dalle rivendicazioni più urgenti, quali l'aumento dei salari, la riduzione degli orari e la promozione della formazione di leghe di resistenza, da realizzarsi attraverso lo sciopero.

E fu proprio il riconoscimento del diritto di sciopero, unitamente alla dichiarata intenzione di lottare contro chi deteneva i capitali, che contribuì a fare del partito operaio un vero e proprio partito di classe operaia<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ciò emerge con chiarezza nel programma approvato dal VI Congresso tenuto a Bologna nel 1888, di cui si riporta il testo, tratto da G. MANACORDA, *op. cit.*, pag. 372-373. In esso si legge: *"considerando: che nel presente ordinamento della società umana gli uomini vivono in due classi divise ed opposte fra di loro per tendenze, aspirazioni, interessi: da un lato, la classe dei proletario e lavoratori sfruttati, dall'altro quella dei padroni, capitalisti sfruttatori; che i lavoratori d'ambo i sessi, d'ogni arte e condizione, ma salariati e dipendenti dai proprietari capitalisti e imprenditori formano, per la loro dipendenza economica, il proletariato costretto ad uno stato d'inferiorità, di oppressione e di servitù; che tutti gli uomini nascendo uguali hanno lo stesso diritto all'esistenza, mentre nell'attuale ordinamento sociale, il benessere materiale, la scienza e i frutti dell'umano progresso, sono negati alla maggioranza degli uomini, cioè ai lavoratori proletari condannati ad un eccessivo lavoro ed a continuare illimitate privazioni; e riconoscendo che la classe dei capitalisti e degli sfruttatori si assicura il suo predominio sulla classe dei proletari mediante la forza delle sue organizzazioni e delle sue istituzioni privilegiate, politiche, economiche e morali, i lavoratori italiani tutti aderenti al Partito*

La struttura organizzativa era molto più simile ad un'organizzazione sindacale che ad un partito; infatti, l'adesione non proveniva da ciascun singolo lavoratore, bensì da gruppi o da associazioni operaie. Ciò, tuttavia, determinò un'integrazione fra movimento politico e movimento sindacale che non lasciava spazio ad una distinzione di ruoli tra i due<sup>16</sup>.

Col trascorrere del tempo si accentuarono sempre più i caratteri di classe del programma e dell'azione del Partito operaio italiano, che si avvicinò sempre più all'ala socialista del movimento operaio italiano.

Tappa intermedia della nascita del partito socialista fu la nascita del Partito dei lavoratori italiani, durante un Congresso tenutosi a Genova nel 1892.

Esso sorse dalla confluenza del Partito operaio e della Lega socialista milanese e ad esso si deve il merito della progressiva differenziazione tra compiti politici e sindacali all'interno del movimento dei lavoratori.

Infatti, in occasione della sua costituzione, al Partito fu attribuito il compito di lottare per la conquista dei pubblici poteri e alle Camere del Lavoro, dichiarate strumento di lotta sindacale, quello di migliorare le condizioni dei lavoratori. In realtà tale processo distintivo era solo agli inizi, poiché di fatto continuava a permanere il meccanismo di adesione al partito delle organizzazioni e delle associazioni anziché di quella del singolo lavoratore, il che rendeva difficile la realizzazione della separazione dei due tipi di compiti.

Un passo importante in tal senso fu mosso in occasione dei successivi Congressi ed, in particolare, quelli di Reggio Emilia nel 1893 e quello di Parma nel 1895 nel corso dei quali, non solo il Partito operaio assunse prima il nome di Partito socialista dei lavoratori italiani e poi quella di Partito socialista italiano, ma proseguì la strada della

---

*operaio dichiarano che lo scopo costante e diretto dei lavoratori deve essere quello di emanciparsi dalla schiavitù capitalista; che per conseguire tale scopo i lavoratori devono organizzarsi onde opporre le loro forze alle brutali esigenze della classe capitalista, traendo da questa lotta il miglioramento reale e progressivo delle loro condizioni; che la loro organizzazione deve rappresentare la lotta della loro classe contro la classe dei privilegiati tanto nel campo economico, quanto nel campo politico e morale; tutto ciò considerato deliberano di associarsi ed organizzarsi come classe sotto il nome di Partito Operaio italiano”.*

<sup>16</sup> Il Partito operaio, recita l'art. 1 dello Statuto “è costituito in difesa dei lavoratori, allo scopo di organizzarli arte per arte e federarli in nome del diritto all'esistenza, sviluppando in essi la coscienza dei propri diritti”. Con specifico riguardo all'adesione, si legge sempre nello Statuto costitutivo che “possono aderire al Partito operaio tutte le associazioni dei lavoratori tendenti al miglioramento economico-sociale ed organizzate col mutuo soccorso per malattia, vecchiaia, inabilità al lavoro; col lavoro ai disoccupati mediante la cooperazione, difesa del lavoro mediante la resistenza, magazzini cooperativi ed alimentari, circoli e società educative ed istruttive, purchè siano composte di puri e semplici lavoratori d'ambo i sessi, di città e di campagna. Diseredati e salariati, e alle dipendenze di padroni, intraprenditori, commercianti od amministrazioni qualsiasi. Sono ammessi anche i lavoratori indipendenti purchè non abbiano in alcun modo la condizione di sfruttatori capitalisti, speculatori o dirigenti del lavoro altrui”.

progressiva distinzione dei compiti del partito da quelli del sindacato, deliberando l'adesione al Partito su base individuale.

Ma si trattava comunque di un processo che era solo agli inizi e che costituì uno delle cause più importanti di lacerazione, che travagliarono il movimento operaio nell'epoca immediatamente successiva.

In effetti, gli ultimi anni dell'800 furono caratterizzati da profonde agitazioni interne al partito socialista: ciò trovò riscontro nello scioglimento delle Leghe di resistenza e delle Camere del Lavoro, nonché del Partito socialista (1898), in forza delle norme contenute nel Codice penale Zanardelli; il quale, seppure rappresentava un notevole passo avanti rispetto alla disciplina del previgente Codice Sardo, di fatto continuava a limitare fortemente l'opera delle coalizioni professionali, che anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice continuavano a collocarsi nell'area dell'illegalità; infatti, lo Stato Liberale negava la legittimità dell'agire collettivo ed, a maggior ragione, di quello sindacale che considerava problemi di ordine pubblico<sup>17</sup>.

### **3. La corrente sindacale di matrice cattolica.**

Per avere una visione il più possibile completa del panorama del tempo, occorre spendere qualche parola anche su un'altra corrente di pensiero, che acquistava sempre più terreno nello stesso periodo e che diede vita al movimento operaio cattolico<sup>18</sup>.

Esso, composto inizialmente da contadini ed artigiani, nacque con il preciso intento di arginare la diffusione tra le masse dei lavoratori delle ideologie e dei programmi socialisti.

Nel periodo che andava dall'Unità d'Italia alla fondazione dell'Opera dei Congressi (1874) – organismo che aveva il compito di promuovere i congressi delle organizzazioni cattoliche<sup>19</sup> - prevalse all'interno del movimento cattolico una tendenza definita "paternalista".

---

<sup>17</sup> Il previgente codice penale sardo del 1859 statuiva, agli artt. 385 e 386, la repressione di ogni forma di coalizione, tanto degli imprenditori quanto dei lavoratori. Si dovrà attendere il 1889 perché, con il codice penale Zanardelli, venga abrogato il divieto di coalizione: lo sciopero non venne più considerato un fatto perseguibile sotto il profilo penale, purchè posto in essere senza "violenza o minaccia". Così facendo, lo sciopero cessò di avere rilevanza sotto il profilo del diritto pubblico e, segnatamente, penale e venne, invece, collocato nell'alveo del diritto privato; l'astensione lavorativa divenne una questione privata, che riguardava esclusivamente il rapporto tra datori di lavoro e prestatori di lavoro e non più lo Stato.

<sup>18</sup> Per una bibliografia sul tema della nascita e dell'evoluzione del movimento dei cattolici si veda L. BOTTINI, *Prime organizzazioni sindacali cattoliche*, Lucca 1887. Per un quadro particolareggiato del movimento sociale dei cattolici si veda M. CHIRI, *Le organizzazioni cattoliche in Italia*, Firenze, 1900; A. DELLA CHIESA, *Il movimento cattolico italiano (note, commenti e ricordi storici)*, Milano, 1905; F. OLGATI, *Storia dell'azione cattolica in Italia (1864- 1904)*, Milano 1923.

<sup>19</sup> L'Opera dei Congressi, costituita nel 1874, era articolata in cinque sezioni: Opere religiose, Opere caritative e sociali, Educazione e istruzione, Stampa, arte e musica sacra. Come rileva A. GAMBASIN, in *Il movimento sociale nell'Opera dei congressi(1874- 1904)*, Roma, 1958, si trattava di un organismo

Tale corrente di pensiero valorizzava le Società di mutuo soccorso su basi miste, ossia composte sia da lavoratori, sia da datori di lavoro (il che impediva che assumessero le caratteristiche di organismi di resistenza) e faceva dei tradizionali principi cattolici la propria bandiera; infatti, le funzioni svolte erano prevalentemente assistenzialistiche e mutualistiche, ancorché un importante peso fosse attribuito all'istruzione religiosa dei soci<sup>20</sup>.

I movimenti operai di ispirazione cattolica si riunirono in leghe regionali e nazionali, ma non divennero mai organismi di resistenza; il loro intento era quello di realizzare la rivoluzione sociale, per ottenere una più equa ripartizione della ricchezza a favore delle classi più indigenti, ma aborriscono i mezzi di lotta, tanto cari, invece, alla corrente socialista.

Con l'evoluzione stessa dell'idea sociale cristiana, le società cattoliche, pur mantenendo la loro struttura mista, subirono una graduale modificazione degli scopi che le portò a incentrare la loro attività prevalentemente in direzione di un'attività di pressione sui datori di lavoro, al fine di regolamentare in maniera più equa i rapporti di lavoro, con conseguente marginalizzazione dell'attività di tipo mutualistico e assistenziale.

Questo rappresentò il primo incerto passo del movimento operaio cattolico verso la trasformazione in vero e proprio movimento sindacale cristiano.

Nel decennio 1880-1890 si aprì una nuova fase della storia del movimento cattolico, caratterizzata dal rilancio dell'ideale corporativo, come forma di risoluzione della questione sociale. Esso si concretava nella creazione di "corporazioni" composte da padroni ed operai, che facevano della cooperazione il fulcro della loro attività, nell'intento di realizzare scopi comuni, di carattere morale, civile ed economico<sup>21</sup>.

In attesa della creazione di tali organismi, fu proposta la trasformazione delle Società di mutuo soccorso in unioni professionali miste, ma l'ideale corporativo non riuscì ad

---

aveva carattere intransigente, in quanto accettava pienamente la *Sillabo* (1864) e le direttive pontificie, anche riguardo alla "questione romana"; laicale, in quanto formata e presieduta da laici; papale, poiché concentrava su di sé ogni manifestazione ed organizzazione cattolica a servizio del papato; gerarchica, perché nella sua struttura imitava la costituzione gerarchica della Chiesa.

<sup>20</sup> Ed, infatti, secondo A. GAMBUSIN, *op. cit.*, pag. 406, esse apparivano più simili alle confraternite di carattere religioso-assistenziale che ad un'associazione operaia moderna.

<sup>21</sup> Ciò si evince chiaramente da una semplice lettura degli atti del Congresso regionale lombardo, tenutosi a Lucca nel 1887, nel quale si sosteneva l'esigenza di "*ricongiungere con vincoli di cristiana carità ciò che il liberalismo ha separato: il padrone e l'artigiano, il proprietario ed il colono, il capitale e la manodopera; adunare cioè intorno alla bandiera di Gesù Cristo, tutte queste forze attive, raggruppate secondo le arti, i mestieri, le professioni, in modo che si presentino come altrettante famiglie, nelle quali si possa riscontrare un ordinamento gerarchico stabile. E' necessario, in una parola, ricomporre i corpi d'arti e mestieri sull'esempio dell'età di mezzo, modificando e togliendo ciò che non è più consentito dal progresso dei tempi, dalla civiltà della scienza, dall'industria moderna e dai mutati bisogni della popolazione*".

attecchire proprio a causa delle innegabili difficoltà derivanti dal carattere misto di tali unioni.

Contemporaneamente a tali avvenimenti, fu emanata l'Enciclica di Leone XIII, nota come *Rerum novarum*<sup>22</sup>, la quale cristallizzava i principi e gli ideali cui si ispirava il movimento cattolico, gli intenti e gli scopi da perseguire, nonché i mezzi cui si intendeva fare ricorso per realizzarli.

La matrice sindacale cattolica, che palesemente si ispirava ad una siffatta visione, vide la luce dopo non pochi conflitti interni aventi ad oggetto soprattutto l'esigenza di creare organizzazioni pure, costituite, cioè, solo da operai, e in ciò ebbe un peso decisivo il movimento della Democrazia cristiana, che si faceva portatrice di tale esigenza da tempo.

D'altro canto, il conflitto in questione era certo esacerbato dai tesi rapporti esistenti ancora ai primi del 900' tra Stato e Chiesa; un conflitto che affondava le radici nella c.d. "questione romana", vale a dire nell'opposizione intransigente della Chiesa nei confronti dello Stato, visto come l'usurpatore del potere temporale del Papato e della Chiesa<sup>23</sup>.

Ciò determinò in capo alle masse cattoliche un isolamento e una chiusura che sfociarono nel rifiuto di qualsivoglia forma di partecipazione alla vita politica e sociale dello Stato e che trovò nel *non expedit* la sua massima espressione.

Intanto, l'espansione e lo sviluppo delle organizzazioni sindacali cattoliche assumevano dimensioni tali da ingenerare in capo alla borghesia moderata e laica serie preoccupazioni: oltre a quella ingenerata dal sempre maggior successo riscosso dalla corrente socialista, vi era anche la preoccupazione data dal successo che riscuoteva il

---

<sup>22</sup> L'Enciclica di Leone XIII *De conditione opificium* (1891), comunemente nota come *Rerum novarum*, costituiva infatti, il manifesto ideologico della dottrina sociale dei cattolici. In essa, Leone XIII attaccava l'economia liberale, condannava gli abusi de capitalismo e lo sfruttamento delle masse. In particolare, si scagliava contro la dottrina marxista, causa del sovvertimento dell'ordine, poiché "*manomette i diritti dei legittimi proprietari, altera le competenze e gli uffici dello Stato, scompiglia tutto l'ordine sociale*" e auspicava alla concordia tra le classi sociali. L'Enciclica, affrontava due temi di particolare importanza. Il primo era quello della proprietà privata, inteso quale diritto naturale stabilito dalla legge e dall'etica cristiana, che lo Stato aveva il compito ed il dovere di salvaguardare; in proposito distingueva fra possesso e uso della ricchezza: il possesso era individuale, l'uso, invece, era universale, cioè sociale. Il secondo punto atteneva al diritto di esistenza delle associazioni operaie, sotto forma di associazioni professionali dei padroni, ma anche dei soli operai, il cui scopo era quello di garantire il giusto equilibrio tra capitale e lavoro, nell'ottica della più volte auspicata concordia tra le classi sociali. L'aspetto più rivoluzionario del documento era inerente i doveri reciproci degli operai e dei datori di lavoro: Leone XIII ribadiva che, se i doveri degli operai consistevano nell'essere laboriosi e nel rispettare le gerarchie, il dovere degli imprenditori era quello di retribuire i lavoratori secondo "la giusta mercede", " nel rispettare la dignità umana, nel non considerare la loro fatica alla stregua di una merce da pagare al minor prezzo possibile; il Pontefice affermava che i lavoratori non potevano, in nessun caso accettare, un compenso inferiore alle loro esigenze di sostentamento e a quelle dei loro familiari.

<sup>23</sup> Per un approfondimento sulla "questione romana" si veda F. FONZI, *I cattolici e la società italiana dopo l'Unità*, Roma, 1960; G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica, da Porta Pia al 98'*, Firenze 1954.

pensiero del movimento sindacale cattolico, circostanza questa che contribuiva a mettere a rischio gli equilibri dello Stato liberale e la stessa egemonia della borghesia laica.

Questo clima rimase immutato fino alla morte di Leone XIII. Il nuovo pontefice, Pio X, abolì il *non expedit* ed, anzi, incentivò la gerarchia ecclesiastica a realizzare alleanze politiche con movimenti affini e a introdurre propri rappresentanti in Parlamento.

Tale svolta ebbe importanti ripercussioni sul movimento operaio e sindacale cattolico, che si risolse nel rafforzamento di quella corrente di pensiero che da tempo sosteneva l'esigenza delle unioni semplici e di un più attivo intervento nella vita politica, cui fece seguito la creazione delle unioni c.d. pure.

Il punto di partenza per tale svolta fu lo scioglimento dell'Opera dei Congressi (1904) e la costituzione dell'Unione cattolica delle istituzioni economiche e sociali, che segnò il punto di inizio vero e proprio del movimento sindacale cristiano.

Infatti, tale organismo non solo potenziò il movimento cattolico, ma contribuì a dare un carattere sempre più spiccatamente sindacale al movimento cattolico, grazie alla trasformazione delle originarie organizzazioni miste in organizzazioni semplici, composte, cioè, da soli operai: l'idea delle organizzazioni professionali su base esclusivamente operaia, aventi carattere sindacale e struttura permanente, si andò ben presto affermando.

Esse si prefiggevano quale compito fondamentale il miglioramento delle condizioni economiche degli operai ed in ciò non differivano dalla corrente socialista.

Tratto distintivo rispetto a quest'ultima riguardava, invece, i metodi cui intendevano fare ricorso per il raggiungimento di tale obiettivo. I movimenti cattolici escludevano il ricorso alla forza e si orientavano verso soluzioni di composizione dei conflitti; né d'altro canto sarebbe potuto essere diversamente: la lotta di classe era l'antitesi della dottrina sociale cristiana; tali movimenti erano apertamente confessionali ed, infatti, facevano della fede cristiana un requisito imprescindibile per l'appartenenza ad essi<sup>24</sup>.

Per la realizzazione di tali obiettivi era necessaria una coordinazione su vasta scala, esigenza che venne soddisfatta attraverso la costituzione, nel 1909, del Segretariato generale delle Unioni professionali che assunse la direzione del movimento sindacale cristiano fino alla fine della prima guerra mondiale.

---

<sup>24</sup> I compiti e la struttura organizzativa del movimento cattolico vennero delineati con chiarezza in occasione del XX Congresso cattolico di Modena (1910). Quanto ai compiti, esso si prefiggeva di rappresentare in maniera permanente ed organica la classe lavoratrice, di difenderne i salari, senza ricorrere però alla lotta di classe. Quanto alla struttura, invece, i movimenti cattolici avevano un'organizzazione verticale sulla base delle leghe locali, riunite in una federazione su scala nazionale.

In un arco di tempo di oltre cinquantanni furono gettate le basi della nascita del moderno sindacato, lungo un percorso iniziato con le prime episodiche forme di aggregazione di lavoratori che lottavano per la propria sopravvivenza, con spiccate finalità mutualistiche ed assistenziali, passando per le leghe di resistenza, fino a giungere a vere e proprie strutture permanenti, dotate di una propria coscienza di classe e palesemente ispirate dalle ideologie delle due maggiori e contrapposte correnti politiche del tempo, quella socialista e quella cattolica.

Ma tale ultimo aspetto costituirà una delle più grosse difficoltà cui il sindacalismo dovrà fare fronte: le ideologiche di tali due correnti, avevano travalicato il confine politico per permeare anche il fenomeno sindacale, generando una confusione tra i piani di operatività dell'uno e dell'altro, che caratterizzeranno le vicende del secolo successivo.

Prima di passare all'analisi del periodo giolittiano, occorre soffermarsi su due altre vicende che si verificarono sempre a cavallo tra i due secoli.

La prima è la nascita delle Camere del Lavoro<sup>25</sup>. Esse sorsero intorno al 1891; in origine con lo scopo di provvedere al collocamento dei lavoratori, alla loro assistenza ed istruzione, ben presto con quello più ampio di tutelare gli interessi generali della categoria operaia.

In breve tempo esse divennero l'organo deputato a coordinare prima, e dirigere poi, su basi territoriali ed interprofessionali, il movimento di resistenza e di lotta del movimento operaio, non solo sul terreno delle rivendicazioni economiche, ma anche di quelle politiche.

Le Camere del lavoro rappresentavano degli organismi nuovi ed originali che, a differenza delle Società di mutuo soccorso, non avevano radici in nessuna forma di associazione di mestiere medioevale.

Sorsero e si svilupparono rapidamente in tutto il Paese, a tal punto che ben presto fu avvertita l'esigenza di un loro coordinamento a livello nazionale; esigenza che venne soddisfatta, durante il Congresso di Parma nel luglio 1893<sup>26</sup> mediante la costituzione della Federazione italiana delle Camere del Lavoro. In tale occasione venne redatto un programma cui si doveva ispirare l'attività delle Camere del Lavoro, dal quale emergeva, da un lato, che esse si facevano portatrici presso i Comuni e lo Stato dei

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione storica delle Camere del Lavoro si veda CABRINI, *Le Camere del lavoro in Italia*, Genova, 1896; R. RIGOLA, *op. cit.*, pag. 158.

<sup>26</sup> Gli atti del Congresso di Parma, sono contenuti in CABRINI, *Resoconto del I Congresso delle Camere del Lavoro d'Italia, Parma, 29 giugno-1 luglio 1893*, Parma 1893.

bisogni della classe operaia e, dall'altro, che la loro azione era finalizzata all'avanzamento sociale della classe operaia.

Tra i compiti che esse si prefiggevano di svolgere vi era, innanzitutto, quello di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso incontri dei lavoratori, che fungevano anche da occasione per educarli alla fratellanza e alla solidarietà; ulteriore compito delle Camere del lavoro era quello di fornire un servizio di informazioni ai lavoratori sulle condizioni del mercato del lavoro; si occupavano, inoltre, della predeterminazione delle condizioni lavorative degli apprendisti e della predisposizione di leggi a tutela delle donne e dei fanciulli, nonché della facilitazione del collocamento dei lavoratori nel mercato e della predisposizione dell'insegnamento professionale per ogni arte e mestiere.

In tale programma non era dato rinvenire, invece, alcun riferimento allo sciopero, quale strumento di persecuzione di tali obiettivi; ciò non fu frutto di dimenticanza, quanto, invece, della precisa volontà di utilizzare lo strumento alternativo dell'arbitrato per risolvere le situazioni conflittuali; scelta che consentirà di attirare la simpatia della classe borghese per questi nuovi organi.

Le Camere del lavoro divennero, in sostanza, un organismo che intendeva rappresentare davanti ai datori di lavoro e alle istituzioni pubbliche tutti i lavoratori, attraverso un'organizzazione unitaria dei lavoratori di tutte le categorie (industriali ed agricole), a prescindere dai loro orientamenti politici; esse divennero il centro di propulsione del movimento sindacale (non a caso saranno tra i principali bersagli del regime fascista) e ne diventeranno il principale strumento di lotta.

La seconda importante vicenda che si verificò sul finire dell'800 fu la nascita delle prime associazioni professionali, dapprima di mestiere e, successivamente, di categoria, le quali assunsero sempre più i caratteri strutturali e funzionali del moderno sindacato.

Così, è a cavallo tra i due secoli che sorse la prima associazione nazionale a carattere professionale, quella dei compositori tipografi, trasformatasi nel 1893 in Federazione nazionale del libro, che raccoglieva tutti i lavoratori della categoria.

Sempre nello stesso periodo, sorse il Sindacato ferrovieri italiani, le cui origini vanno ricercate nella Società di mutuo soccorso fra macchinisti e fuochisti, sorta nel 1885, che poi assunse la denominazione di Fascio ferroviario (1890) e, successivamente, quella di Lega dei ferrovieri italiani (1895), per divenire, alla fine del XIX secolo, il Sindacato ferrovieri italiani<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Per un approfondimento sul Sindacato ferrovieri, si veda A. GRADILONE, *Storia del sindacalismo*, Milano, 1959;



All'inizio del XX secolo sorse, a Livorno, la Federazione italiana operai metallurgici (1901), nel corso di un Congresso tenutosi nella sede della Fratellanza artigiana, ma essa era già presente nel 1891, anno in cui organizzò e diresse i primi grandi scioperi dell'industria<sup>28</sup>.

Dello stesso periodo è la nascita della Federterra, la Federazione nazionale dei lavoratori della terra, che nacque nel novembre 1901 a Bologna. Le Leghe presenti erano ben 704 con 152.000 aderenti. La Federterra conobbe, durante il suo primo anno di vita, una crescita impetuosa del numero degli iscritti che quasi raddoppiarono. Essa aveva un struttura di tipo orizzontale e perseguiva lo scopo non soltanto di sostenere la resistenza, ma di assumere su di sé la direzione sindacale e politica delle masse lavoratrici delle campagne, nella lotta contro gli agrari per l'ottenimento di nuove condizioni economiche e normative<sup>29</sup>.

La ricostruzione dei tratti e delle caratteristiche del movimento sindacale italiano fin qui condotta consente di effettuare un raffronto con le esperienze sindacali degli altri Stati.

Le prime forme di organizzazione dei lavoratori in Italia presentano caratteristiche che valgono a differenziarle non poco dall'esperienze sindacali degli altri Paesi industrializzati.

Le cause di tale diversità sono da ricondurre essenzialmente a due ordini di fattori. Il primo concerne il ruolo giocato dalla borghesia sul piano economico e sociale: mentre in altri Paesi, quali Inghilterra, Germania, Francia e Olanda, la borghesia aveva mantenuto uno stretto legame con l'industrializzazione ed era stata, per certi versi, protagonista delle trasformazioni dei rapporti economici e sociali, in Italia, invece, soprattutto al Centro e al Sud, la rivoluzione era stata vista più come un fenomeno elitario che come un processo di trasformazione dei rapporti sociali e di classe.

Il secondo fattore, che ha fatto sì che il sindacalismo italiano sviluppasse tratti differenti da quelli assunti nel resto dell'Europa, risiede nel processo di unificazione che ha coinvolto il nostro Paese, il quale faceva perno su ideologie di ispirazione laica e borghese.

---

<sup>28</sup> Ed ancora, a titolo esemplificativo, nel 1898 si costituiscono in Federazione i lavoratori dello Stato: sono gli operai delle manifatture tabacchi, degli arsenali marittimi, degli stabilimenti di guerra. Nel 1901 nacquero la Federazione italiana operai edili con 230 leghe e sezioni e 30.000 organizzati; la Federazione dei lavoratori in legno con 50 sezioni e 60.000 soci; la Federazione arti tessili; la Federazione dei cappellai; quella delle industrie chimiche e numerose altre.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sulla Federterra, si veda il pregevole scritto di I. BARBADORO, *Storia del sindacalismo italiano. Dalla nascita al fascismo*, Vol. I, Firenze, 1973.

Le origini della nascita dei primi movimenti operai e, successivamente, le vicende che lo vedono protagonista, fino a divenire il sindacato a noi oggi noto, risentono profondamente di tali circostanze.

Un'ulteriore differenza rinvenibile tra il modello di sindacalismo italiano e quello degli altri Stati consiste nel diverso ordine cronologico della sequenza "industrializzazione-formazione della classe operaia-sviluppo del movimento operaio, coscienza politica di classe", la quale – sempre presente nello sviluppo del fenomeno sindacale degli altri Stati - viene, invece, invertita in Italia.

Nel nostro Paese, infatti, il sindacato e il movimento operaio nascono prima dell'avvento dell'industrializzazione, la quale prenderà piede solo in epoca giolittiana, allorché si passerà da una realtà economica quasi esclusivamente di tipo agricolo ad una di tipo industriale.

#### **4. L'età giolittiana.**

I primi anni del 900' furono caratterizzati da profondi mutamenti sotto il profilo politico<sup>30</sup>, che ebbero ripercussioni importanti anche in ambito sindacale.

Al ministero Saracco, caduto con voto di sfiducia a seguito dello sciopero generale di Genova<sup>31</sup>, succedette il ministro Zanardelli<sup>32</sup>, segnando l'ingresso della sinistra

---

<sup>30</sup> A cavallo tra i due secoli l'Italia fu teatro di una grave crisi politico-istituzionale, che essenzialmente fu causata dalla impellente necessità dell'evoluzione del regime liberale verso forme di più avanzata democrazia. La tensione esplose nella primavera del 1898, quando un improvviso aumento del pane fece scoppiare in tutto il Paese una serie di manifestazioni popolari, in larga parte spontanee. La risposta dell'allora Governo Rudinì fu durissima, con un imponente dispiegamento delle forze militari per reprimere le sommosse. Poco dopo aver riportato l'ordine nel Paese, Rudinì si dimise per contrasti col re, e a lui succedette il generale Pelloux; ma alla presentazione da parte di quest'ultimo di una serie di provvedimenti che limitavano gravemente il diritto di sciopero e la stessa libertà di stampa e di associazione, i gruppi di estrema sinistra risposero con un ostruzionismo, che si protrasse per quasi un anno. Incapace di venire a capo dell'ostruzionismo, e indebolito dalla sempre più aperta opposizione dei gruppi liberali-progressisti (facenti capo a Giolitti e Zanardelli), rassegnò le sue dimissioni. Il re affidò la successione al senatore Saracco, che avviò una fase di distensione nella vita politica italiana.

<sup>31</sup> Il ministero Saracco cadde il 6 febbraio 1901 in seguito allo sciopero generale proclamato a Genova per lo scioglimento con decreto prefettizio della Camera del Lavoro e delle leghe ad essa aderenti. La città ligure era la capitale del commercio marittimo italiano. Da tempo i lavoratori del porto si erano organizzati in una forte Camera del lavoro. L'azione rivendicativa e la tutela degli interessi dei lavoratori portuali, svolte da questa organizzazione, non erano gradite ai gruppi finanziari e industriali locali. Con il pretesto che la Camera era stata costituita senza la necessaria autorizzazione, il prefetto di Genova ne impose lo scioglimento. La reazione dei lavoratori fu immediata: fu proclamato lo sciopero generale e, poiché la paralisi di un porto così importante per il traffico commerciale italiano e internazionale avrebbe causato danni economici enormi, il Governo fu indotto a revocare il decreto e a riconoscere la legittimità dell'esistenza della Camera di Lavoro di Genova. La riuscita dello sciopero e l'atteggiamento incerto tenuto dal Governo, ne determinò la caduta.

<sup>32</sup> Il governo Zanardelli, insediatosi il 14 febbraio 1901, segnò una vera e propria svolta nella politica interna del Paese e consentì di lasciare definitivamente alle spalle il periodo di tentativi reazionari e il sogno di restaurazione autoritario. Lo Stato oligarchico era in crisi, poiché la base sociale che lo aveva sostenuto fino ad allora diventava sempre più esigua e divisa da attriti interni. Le istituzioni sembravano fragili nei momenti di crisi, le frequenti agitazioni e le rivolte contro l'autorità rivelavano di quanto poco consenso tra la popolazione godesse lo Stato, i partiti di estrema sinistra andavano accrescendo il proprio prestigio. La società si avviava a fare i conti con l'industrializzazione e con tutti i fenomeni connessi a tale processo, che sconvolgevano i rapporti tra le classi, la mentalità, le ideologie e le aspirazioni di larghi

costituzionale al Governo, la quale negli anni seguenti favorì, con un atteggiamento liberale, lo sviluppo e l'evoluzione del nascente movimento sindacale. La vittoria della classe operaia a Genova segnò l'inizio di una nuova politica della borghesia liberale, più aperta e attenta al peso e all'imponenza del movimento operaio.

Da un Governo che fino ad allora aveva sempre affrontato e risolto i problemi delle classi più disagiate con lo scontro, si passò ad un Governo di mediazione, anche perché la classe operaia non poteva più essere considerata estranea alla vita politica.

Tale nuova politica ebbe in Giolitti, prima in qualità di Ministro degli Interni nel Gabinetto Zanardelli e poi quale capo del Governo in seguito, il massimo esponente<sup>33</sup>.

L'idea cardine su cui poggiava la concezione giolittiana era quella di considerare legittima la rappresentanza dei lavoratori nella società e nello Stato ed anzi utile; si voleva superare la vecchia concezione liberale e moderata secondo la quale lo Stato doveva porsi in posizione di assoluta neutralità rispetto ai problemi sociali. Al contrario, lo Stato doveva – secondo Giolitti – avere un atteggiamento il più elastico e flessibile possibile verso i problemi sociali e le organizzazioni dei lavoratori che ponevano con estrema drammaticità la necessità della risoluzione della questione sociale.

Il nuovo atteggiamento da parte del Governo partiva dalla constatazione che il moto ascendente della classe operaia era ormai inarrestabile ed era impossibile porvi freno; un atteggiamento liberale verso le masse dei lavoratori da parte dei partiti politici ed un

---

strati sociali. Oramai la classe dirigente riconosceva la necessità di un cambio di rotta, e per farlo era necessario affrontare i problemi che travagliavano il Paese con metodi e idee nuovi. Era necessario uno Stato forte e riformatore, che realizzasse riforme nel settore amministrativo, economico e sociale. Il governo Zanardelli favorì l'evoluzione del liberismo verso la democrazia, grazie soprattutto alla presenza di Giolitti al Ministro degli interni. Tale governo avviò un moderato programma riformista, ma non riuscì a rimuovere, in realtà, nessuna delle cause del malcontento che serpeggiava tra la popolazione; tanto è vero che quasi nessuna delle riforme che il Governo aveva in animo di realizzare andarono a buon fine (ad esempio, non fu realizzata la riforma tributaria, che era anche quella che suscitava il maggiore interesse della collettività), né sorte diversa toccò agli interventi in materia di legislazione sociale, che rimasero assai modesti.

<sup>33</sup> Giolitti, chiamato alla guida del Governo nel 1903, dopo le dimissioni di Zanardelli, tentò di portare avanti l'esperimento liberal-progressista avviato dal precedente ministero, in particolare avviò una nuova prassi politica nei confronti della classe lavoratrice. Egli, infatti, ribadì le sue convinzioni in materia di ordine pubblico, di sciopero e sulla libertà di associazione, la cui esistenza non doveva e non poteva più essere messa in dubbio, essendo anzi fondamentale per dare equilibrio e stabilità al Paese. L'astensione lavorativa era legittima, come pure lo era l'organizzazione di lavoratori in associazioni; pertanto, se e quando il lavoratori si sarebbero astenuti dal lavorare, lo stato non avrebbe mandato le proprie forze armate a sostituire gli scioperanti: lo sciopero era una questione che vedeva coinvolti e contrapposti interessi privati e, conseguentemente, lo Stato doveva rimanerne estraneo. Egli intendeva portare a termine le riforme economiche e sociali rimaste incompiute al tempo in cui era Ministro degli interni del governo Zanardelli, al fine di eliminare le cause della sperequazione e dei conflitti sociali. Così mise mano al rinnovo dei trattati di commercio con l'Austria, la Germania e la Svizzera, tentò il risanamento del debito pubblico, del problema ferroviario e di quello delle condizioni delle province meridionali.

loro inserimento nelle istituzioni era auspicabile, in quanto avrebbe portato maggiore stabilità al Governo.

E' indiscutibile l'influenza che il pensiero giolittiano ebbe non soltanto sullo sviluppo dell'organizzazione sindacale, che conobbe in questo periodo un clima di libertà, ma anche sugli indirizzi "gradualistici" di una parte del socialismo italiano, che condizionarono la stessa visione sindacale della nascente Confederazione generale del lavoro e con essa il suo travaglio interno, tra l'ala riformista e quella rivoluzionaria.

Infatti, anche durante il governo di Giolitti, erano individuabili all'interno della corrente socialista due indirizzi di pensiero: uno riformista ed uno rivoluzionario.

La corrente di pensiero riformista, particolarmente diffusa all'interno delle leghe e delle associazioni di categoria, si prefiggeva di adattare e correggere la concezione marxista, per rafforzarla, ed auspicava che il proletariato ottenesse conquiste immediate, economiche e sociali, che avrebbero contribuito ad accrescerne la coscienza di classe.

La seconda corrente di pensiero, quella rivoluzionaria, prevalente all'interno delle Camere del Lavoro, presentava profonde analogie con l'anarchismo di Bakunin e, conseguentemente, escludeva ogni compromesso parlamentare e democratico, volendo instaurare mediante la lotta un nuovo ordine sociale, finalizzato all'immediata emancipazione del proletariato.

In questo periodo la mancata predeterminazione dei compiti spettanti alle organizzazioni professionali e alle Camere del Lavoro generò una serie di conflitti fra i due organismi, non solo di competenza, ma anche di indirizzo: infatti, mentre le Camere del lavoro svolgevano una generale funzione di tutela degli interessi dei lavoratori, senza una specifica distinzione classista, le Federazioni, invece, si facevano portatrici degli interessi specifici di una determinata categoria professionale.

Ciò accrebbe l'esigenza di un coordinamento unitario dell'intero movimento sindacale; la questione fu affrontata in maniera specifica nel Quarto Congresso delle Camere del Lavoro e portò alla creazione di un nuovo organo, il Segretariato nazionale della resistenza, con compiti di direzione dell'iniziativa e dell'organizzazione sindacale<sup>34</sup>. Tuttavia, la sua attività in concreto fu abbastanza limitata, poiché risentì non poco dei conflitti interni al Partito socialista.

---

<sup>34</sup> Più nello specifico, il Segretariato nazionale della resistenza doveva provvedere alla creazione di nuove federazioni di mestiere, coordinare le iniziative di rilievo nazionale ed internazionale nel campo della resistenza, risolvere le eventuali controversie tra le Federazioni o tra queste e le Camere del lavoro, convocare i congressi nazionali e redigere statistiche sindacali.

Tale esigenza di coordinazione dell'intero movimento sindacale, tuttavia, era sentita come una necessità oramai improrogabile e il 1 ottobre 1906 la Federazione italiana degli operai metallurgici creò un organo centrale di direzione: la Confederazione generale del lavoro che però, anziché sopire i contrasti interni alla corrente sindacale sociale, tra rivoluzionari e riformisti, li acuì.

All'interno della Confederazione generale del lavoro si registrò una netta prevalenza della corrente riformista, come è dato desumere dagli scopi che essa si prefiggeva di raggiungere e, cioè, la lotta della classe lavoratrice contro il regime capitalistico della produzione, la direzione del movimento proletario industriale e contadino ed il coordinamento di qualsiasi iniziativa dei lavoratori in materia legislativa, nonché la realizzazione di intese con i partiti.

Nel frattempo, le organizzazioni sindacali di categoria, agevolate dal clima liberale dell'azione del governo di Giolitti, iniziarono a svolgere le prime funzioni di contrattazione, stipulando prima con singoli imprenditori i "concordati di tariffa" e, in seguito, veri e propri contratti collettivi<sup>35</sup>.

A partire da tale momento la contrattazione collettiva si estese largamente e investì gran parte dei settori produttivi.

Nello stesso periodo, l'emanazione di una serie di disposizioni nel settore della legislazione sociale contribuì ad aumentare il peso del movimento sindacale nella società e nello Stato.

Infatti, fino al 1890 la legislazione sociale era stata pressoché inesistente,<sup>36</sup> mentre con l'avvento del nuovo secolo innumerevoli furono le iniziative con finalità sociale: nel 1901 furono emanate le leggi protettive dell'emigrazione, nel 1902 i Servizi del lavoro furono concentrati nell'Ufficio centrale del lavoro e fu istituito, con compiti consuntivi, il Consiglio superiore del lavoro presso il ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio; fu resa obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e posta a carico dei datori di lavoro; fu approntata una prima tutela legislativa per la

---

<sup>35</sup> Esperienze isolate di contrattazioni collettive erano già presenti nella seconda metà dell'800'. Le più significative riguardarono i tipografi di Torino e i lavoratori tessili del biellese. Del 1889 è il primo contratto collettivo che contiene una regolamentazione non solo dei salari, ma di innumerevoli aspetti del rapporto di lavoro; fra le materie oggetto di regolamentazione figuravano l'orario normale di lavoro, il salario, la disciplina del tirocinio, la definizione delle controversie individuali e il regolamento di fabbrica. Nel 1906 fu stipulato il contratto collettivo fra la Federazione lombarda dei metallurgici e gli industriali delle fonderie di Bergamo; sempre nello stesso anno fu stipulato il contratto tra la FIOM e la società automobilistica Italia di Torino.

<sup>36</sup> Se si esclude la legge del 1875 per l'istituzione delle Casse postali di risparmio, nei primi venti anni dalla costituzione del Regno d'Italia, si stenta a individuare qualche legge che avesse ad oggetto questioni di indole sociale.

tutela dei fanciulli e delle donne e furono introdotte disposizioni miranti a regolamentare l'orario di lavoro.

A ridosso delle prime esperienze di contrattazione collettiva, nacquero le Commissioni interne, il cui primo riconoscimento formale e negoziale è riconducibile nell'accordo Itala-Fiom del 1906.

Esse sorsero con lo scopo di tutelare la corretta applicazione dei contratti collettivi, aziendali e nazionali; tale funzione di controllo fu una costante della storia di questi organismi fino al momento della loro scomparsa, avvenuta intorno agli anni 60' secolo scorso.

Altra importante funzione delle Commissioni interne fu quella di fungere da strumento di collegamento tra sindacato e lavoratori, o meglio, tra strutture verticali di categoria e lavoratori; le Commissioni, sostanza, avevano il compito di mediare tra gli interessi contrapposti di lavoratori e datori, per ricercare un punto di equilibrio.

Non è difficile comprendere che tale funzione non fu sempre facilmente perseguibile: l'equilibrio che la loro azione doveva raggiungere era, infatti, influenzato da fattori esterni alle fabbriche, ma soprattutto dalla politicizzazione del movimento sindacale; sotto tale aspetto le Commissioni svolsero un ruolo fondamentale non solo nella mediazione del conflitto tra le due parti (lavoratori e datori di lavoro), ma anche mediazione all'interno della classe operaia.

Nonostante il nuovo clima politico instaurato da Giolitti avesse favorito notevolmente lo sviluppo del movimento sindacale e notevoli fossero stati i risultati sul piano della contrattazione collettiva e delle legislazione sociale, gli anni immediatamente successivi alla costituzione della Confederazione Generale dei Lavoratori furono caratterizzati dall'acuirsi all'interno del movimento sindacale del contrasto tra l'ala riformista e quella rivoluzionaria.

La corrente sindacalista rivoluzionaria, al momento della costituzione della Confederazione, non entrò a fare parte di essa; scegliendo, invece, la via dello scontro frontale, attraverso la creazione di un organismo autonomo che raccogliesse le organizzazioni sindacali su cui esercitava la sua influenza.

Gli esponenti di tale corrente condannarono apertamente l'operato della Confederazione Generale dei Lavoratori, ritenendo quest'ultima priva di autonomia e serva del socialismo; non approvavano, inoltre, il tipo di struttura – accentrata e centralizzata - che la caratterizzava, ritenendola dispregiativamente di chiara ispirazione tedesca; per parte loro, i rivoluzionari mitizzavano lo sciopero generale,

quale arma di lotta economica e politica della classe operaia e attribuivano al sindacato compiti essenzialmente politici nella lotta per l'emancipazione del proletariato.

La rottura tra sindacalisti rivoluzionari e Confederazione Generale dei Lavoratori divenne definitiva quando i primi, insoddisfatti dell'atteggiamento che la Confederazione Generale dei Lavoratori aveva avuto in occasione dei numerosi scioperi, indetti tra il 1907 e il 1912<sup>37</sup>, diedero vita, durante il Congresso di Modena (1912) all'Unione sindacale italiana<sup>38</sup>, che divenne ben presto il nuovo punto di riferimento di tutte le organizzazioni sindacali rivoluzionarie.

In occasione di tali scioperi, infatti, la Confederazione, saldamente diretta dall'ala riformista, davanti alle proteste della classe operaia non aveva preso posizione a loro sostegno, ma era rimasta inerme, anche quando gli scioperi furono fatti rientrare a colpi di arma da fuoco. A partire da quel momento, i sindacalisti rivoluzionari ritennero che l'opera della Confederazione Generale dei Lavoratori non rispondesse più agli interessi e ai sentimenti del proletariato italiano<sup>39</sup> e se ne distaccarono. Si trattava di un chiaro attacco all'ala riformista, di cui era parte fondamentale la Confederazione Generale dei Lavoratori.

D'altro canto, quello appena citato non fu l'unico episodio durante il quale l'atteggiamento della Confederazione Generale dei Lavoratori fu titubante, se non addirittura contrastante con gli interessi del proletariato. Infatti, il medesimo atteggiamento fu tenuto in occasione della settimana rossa, una delle pagine di storia più eroiche e al contempo drammatiche, di cui si era reso protagonista il movimento operaio.

---

<sup>37</sup> Si trattò di anni di intense agitazioni da parte dei lavoratori, che sfociarono in numerosi scioperi: i tipografi, i portuali, i pescatori, i ferrovieri delle ferrovie di Napoli, i metallurgici di Torino incrociarono le braccia; i datori di lavoro ricorsero al crimiraggio e, a Milano, l'intervento dei carabinieri causò la morte di un operaio. Dinnanzi a tali fatti, i socialisti e la Confederazione Generale dei Lavoratori si limitarono a redigere dei documenti di protesta che produssero, come unico risultato, l'allontanamento delle forze armate dalle fabbriche. L'amarezza del proletariato fu enorme: non solo non erano stati puniti i colpevoli, ma paradossalmente era stata posta in essere una vera e propria repressione per porre fine agli scioperi che, oramai, dilagavano in tutto il Paese. In questo clima di rabbia e agitazione, i sindacalisti rivoluzionari, durante il Congresso della Confederazione, tenutosi il 2 settembre 1907 a Parma, posero le premesse per la costituzione di un nuovo sindacato, l'Unione sindacale italiana, che vide, però, la luce soltanto cinque anni dopo.

<sup>38</sup> L'Unione sindacale italiana costituì la massima espressione delle fila del sindacalismo rivoluzionario ed esso, fino alla guerra di Libia, fu un fenomeno interno alla Confederazione Generale del Lavoro.

<sup>39</sup> Tale affermazione fu il frutto di un costante atteggiamento da parte della Confederazione Generale dei Lavoratori che non soddisfaceva più il proletariato. Infatti, il medesimo atteggiamento incerto in capo alla Confederazione si riscontrò anche in occasione di un altro sciopero generale indetto il 1 maggio 1908 a Parma, in occasione del quale gli agrari risposero con la serrata. Anche in tale occasione, a seguito dell'intervento repressivo delle forze armate, lo sciopero si concluse con una pesante sconfitta per i contadini.

L'occasione fu data da una manifestazione antimilitarista indetta ad Ancona da repubblicani, anarchici e socialisti, nel corso della quale l'intervento della forza pubblica provocò numerosi feriti e, perfino, dei morti.

La Confederazione Generale dei Lavoratori, di intesa con il Partito socialista, in un primo momento, proclamò lo sciopero generale per protesta contro la repressione cruenta della forza pubblica, salvo poi - dinnanzi alla cruenta repressione da parte dello Stato - fare marcia indietro, dichiarando che il proletariato non era ancora pronto a guidare una rivoluzione capace di vincere lo scontro frontale con lo Stato. Da parte dei rivoluzionari si gridò al tradimento.

La situazione si fece ancora più tesa, quando si trattò di decidere l'atteggiamento da assumere rispetto allo scoppio della prima guerra mondiale: anche in questa occasione, la Confederazione Generale dei Lavoratori mostrò un atteggiamento incerto ed ambiguo.

A Giolitti era subentrato, nel marzo 1914, Salandra. L'Italia, è noto, in un primo momento dichiarò la sua neutralità, dando alla Triplice Alleanza un'interpretazione prettamente difensiva. Ma tale non poteva considerarsi l'attacco austro-ungarico alla Serbia dopo l'attentato di Sarajevo contro l'arciduca d'Austria..

La Confederazione Generale dei Lavoratori si pronunciò inizialmente, insieme al Partito Socialista, contro l'intervento; ma anche in tale occasione mostrò un atteggiamento incerto. Infatti, subito dopo l'entrata in guerra da parte dell'Italia, elaborò un documento, con il quale entrambi assumevano un atteggiamento agnostico rispetto alla guerra, espresso nella formula "non aderire, non sabotare".

Durante la guerra, in effetti, la Confederazione tentò di sfruttare le necessità governative di rendere stabile l'andamento produttivo dell'industria, soprattutto quella bellica, per ottenere migliori condizioni salariali e normative per i lavoratori. Ma, nonostante ciò, la gran parte delle masse mostrava una forte ostilità alla guerra.

Tale atteggiamento non fece che incrementare le tensioni già presenti all'interno del movimento sindacale, che sfociò in un'ulteriore frattura all'interno dello stesso. A seguito, infatti, della posizione ostile all'intervento, assunta dall'Unione sindacale italiana, si staccò da essa un gruppo di sindacalisti che diede vita, nel 1918, all'Unione italiana del lavoro.

I programmi dell'Unione erano pervasi da un forte senso nazionalistico; tale movimento riscosse particolare successo nelle Marche e nella Romagna, ma nel complesso la sua influenza sulle masse operaie fu piuttosto scarsa; ciò fu dovuto, in particolare modo, all'atteggiamento di ostilità che essa assunse nei confronti dei partiti



operai e, soprattutto, nei confronti della Confederazione Generale dei Lavoratori e dell'Unione sindacale italiana.

Tutto questo accadeva sul fronte dei sindacati che rappresentavano i lavoratori; per quanto riguarda, invece, il lato datoriale è da dire che, inizialmente in maniera sporadica e locale, poi attraverso organizzazioni nazionali aventi carattere stabile, si organizzarono per fare fronte alle sempre maggiori istanze rivendicative della controparte.

E' del 1910, infatti, la creazione della Confederazione Generale dell'industria italiana. Tutte queste lotte interne al movimento sindacale non fecero che predisporre un terreno fertile per l'ondata repressiva che si sarebbe verificata con l'avvento del fascismo. Anche in tale occasione, tuttavia, come era accaduto per lo sviluppo del fenomeno sindacale, la generale avversione nei confronti delle coalizioni professionali, esplose in Italia con un certo ritardo rispetto ad altri Stati maggiormente industrializzati, quali Francia, Inghilterra ed Olanda.

### **5. La prima guerra mondiale e l'avvento del c.d. operaio comune.**

L'ingresso dell'Italia nel primo conflitto mondiale produsse, oltre alla elaborazione della nuova carta d'Europa, notevoli ripercussioni nell'ambito sindacale ed, anzi, forse qui più che altrove, anche per l'innegabile stretto collegamento con le questioni sociali, furono maggiormente visibili gli imponenti mutamenti che esso produsse<sup>40</sup>.

L'enorme dispiegamento di mezzi bellici necessari allo Stato per fare fronte alla guerra, determinò, infatti, il fiorire di industrie belliche. All'interno di queste si fece strada una nuova tipologia di operaio, il c.d. operaio comune, che ben presto sostituì l'operaio altamente qualificato (o di mestiere)<sup>41</sup>. In breve tempo, si diffuse, inoltre, l'impiego di manodopera femminile, fino ad allora scartata soprattutto per le difficoltà pratiche cui esse andavano incontro nell'utilizzazione dei macchinari industriali. Ma l'introduzione

---

<sup>40</sup> Le fonti principali cui fare riferimento per l'analisi sindacale durante la prima guerra mondiale è costituita dalla legislazione eccezionale di guerra nonché dalle circolari emanate da un nuovo organismo, nominato Mobilitazione industriale, cui erano devolute le controversie sindacali non risolte in sede aziendale.

<sup>41</sup> Prima del conflitto la figura dell'operaio di mestiere aveva ancora un carattere di centralità; il grado di specializzazione e l'alta preparazione professionale che ne conseguivano non erano raggiungibili se non dopo anni di apprendistato e chi acquisiva tale esperienza la utilizzava come merce di scambio nei rapporti con il datore di lavoro per ottenere salari più alti. Tuttavia, l'impennata di manodopera necessaria nel settore bellico ed i rapidi tempi di produzioni imposti dall'urgenza del conflitto fecero emergere una nuova figura di operaio, che ben presto diverrà numericamente superiore a quella dell'operaio specializzato: il c.d. operaio comune. Si tratta per lo più di contadini che, provenendo dalle campagne, non avevano alcuna competenza o esperienza nel settore industriale e che, spesso dopo brevissimi periodo di apprendistato, si trovavano a lavorare all'interno di grandi fabbriche, nelle quali dovevano compiere lavori estremamente ripetitivi e relativamente semplici. Sul punto si veda B. BEZZA, *Contrattazione collettiva e Fiom durante la prima guerra mondiale*, in G.D.L.R.I., 1982, vol. I, pag. 697 ss.

della produzione secondo gli schemi tayloristici, la produzione di massa standardizzata e, quindi, l'uso di moderni macchinari, determinò profonde innovazioni tecnologiche che resero possibile l'impiego delle donne nella grande produzione di massa. Si passò da un sistema di lavoro in cui la macchina richiedeva un'abilità specifica da parte dell'operatore ad un altro in cui questa abilità non era più condizione indispensabile; ciò che, invece, diveniva essenziale era il rispetto dei tempi di produzione, onde consentire la razionalizzazione della produzione e, conseguentemente, il massimo profitto.

Con l'introduzione dei nuovi sistemi di produzione mutò anche la struttura della retribuzione: quasi la metà della paga base era, infatti, determinata secondo le tariffe del cottimo collettivo.

Esso veniva calcolato secondo il sistema Bedaux<sup>42</sup> e rappresentò uno degli aspetti su cui, in particolar modo, s'incentrò l'azione sindacale.

Infatti, il sindacato riteneva tale sistema altamente penalizzante per gli operai, poiché questi ultimi vedevano variare i loro salari non in funzione del loro impegno individuale, bensì di quello di un intero stabilimento. Ciò pose le basi per lunghe ed estenuanti trattative tra i sindacati e il Comitato corporativo centrale, che condussero all'abolizione del metodo in questione (novembre del 1934), a seguito di una deliberazione che demandava alle associazioni imprenditoriali e a quelle operaie il compito di addivenire ad un accordo.

L'accordo in questione fu firmato il 19 febbraio 1935; esso costituiva un'importante vittoria per il sindacato, al quale si riconosceva il diritto di intervenire per valutare il quadro delle classificazioni del Bedaux, ivi comprese le tariffe di cottimo, al fine di garantire il mantenimento dei livelli salariali acquisiti.

Ma si trattava di una vittoria di Pirro, poiché tale accordo non consentiva ai sindacati di intervenire nella fase più importante, quella della predeterminazione delle tariffe di cottimo, bensì solamente di intervenire in una fase successiva, quella della loro concreta applicazione ove esse fossero scese al di sotto di quelle stabilite.

---

<sup>42</sup> Tale sistema faceva perno sull'Ufficio analisi dei tempi, all'interno del quale un cronometrista doveva rilevare i tempi, cronometrando ogni operazione singolarmente. Si ottenevano così tempi parziali, che sommati tra loro, fornivano il tempo totale della lavorazione. Dopo almeno cinque osservazioni, si poteva determinare il tempo normale di lavorazione. Sulla base di tali dati, l'Ufficio tecnico preparava i cartellini "cicli di lavorazione", che oltre il tempo totale richiesto, indicavano anche il tipo e il numero delle macchine impiegate, il riferimento esatto del tipo di utensileria e gli apparecchi di controllo. Si trattava di un metodo di misurazione dell'energia impiegata dal lavoratore che consentiva di stabilire un'unità di misura del lavoro umano, chiamato "unità Bedaux", la quale rappresentava la quantità di lavoro "normale" da svolgere in un minuto primo. Esso rappresentava il primo sistema di razionalizzazione scientifica del lavoro umano. Per un approfondimento di tale metodo cfr. S. MUSSO, *Il sindacato fascista di fronte al cottimo e alla razionalizzazione*, in *G.d.L.R.I.*, n. 17, 1983.

Il primo conflitto mondiale, sotto il profilo che qui maggiormente rileva, determinò un mutamento profondo sia nella produzione che, conseguentemente, nella tipologia di operaio richiesto, spostando, sotto il primo profilo, l'ago della bilancia verso la modernizzazione delle aziende e, sotto il secondo, determinando l'avvento della figura del c.d. operaio comune.

Tali cambiamenti nel tessuto economico e sociale non furono privi di riflessi nel campo sindacale.

Fino ad allora l'attività del sindacato era stata incentrata sulla tutela degli interessi degli operai di mestiere, nel cui ambito erano ricompresi, *in primis*, quegli interessi strettamente collegati alla vita lavorativa, riconducibili essenzialmente al miglioramento delle condizioni economiche e normative del rapporto di lavoro, ma anche – come abbiamo visto in precedenza - ulteriori interessi, che esulavano dall'ambito strettamente lavorativo, quali l'istruzione e la formazione religiosa. In generale, all'interno delle organizzazioni sindacali era forte la componente assistenzialistica e il sentimento di appartenenza ad una categoria e, quindi, ad una determinata condizione economica, era l'elemento collante dell'organizzazione stessa.

Con l'avvento dell'operaio c.d. comune, si registrò, in primo luogo, un incremento degli iscritti ai sindacati, i quali si avviavano a diventare "sindacati di massa".

A differenza delle precedenti organizzazioni sindacali, dotate di un forte identità professionale, e di un pregnante senso di solidarietà corporativa, i nuovi sindacati erano privi di propri principi professionali identificativi e di una coscienza solidaristica. Ciò determinava un impoverimento delle istanze di cui le organizzazioni professionali si facevano portatrici; il nuovo sindacato diveniva uno strumento per ottenere rivendicazioni di tipo prevalentemente salariali e non, invece, un mezzo per affermare valori sociali, morali e professionali.

L'analisi delle lotte in questo periodo storico risulta non poco difficoltosa; infatti, non sono ravvisabili tratti ricorrenti, tali da consentire la costruzione di modelli comportamentali della classe operaia. Tuttavia, è possibile fare due constatazioni di ordine generale: la prima è che, in questo periodo, si registrò un poderoso sviluppo del movimento sindacale. Le maggiori rappresentanze dei lavoratori (CGdL, CIL, USI) raccoglievano, nel 1920, tre milioni e ottocentomila lavoratori: una cifra di ben cinque volte superiore a quella immediatamente precedente alla guerra. La seconda è che si ebbe un massiccio incremento degli scioperi e dei partecipanti ad essi.

Queste due constatazioni di ordine generale valgono a comprendere quanto le agitazioni del periodo bellico prepararono la mobilitazione operaia del "biennio rosso".

La ragione dell'impetuosa impennata delle adesioni sindacali era da ricercare senz'altro nella tensione sociale innestata dalla crisi economica che accompagnò la fine del conflitto mondiale.

Da un lato, infatti, la capacità produttiva dell'industria era fortemente ridotta, a causa delle chiusure di numerose fabbriche; dall'altro, gli effetti inflazionistici della politica perseguita dal governo sembravano presagire un tracollo economico.

Ciò determinò una forte pressione sindacale, che sfociò nell'ottenimento di aumenti salariali e di una serie di conquiste normative (la prima, e più importante di queste, fu la riduzione dell'orario lavorativo ad otto ore giornaliere). Sulla scia di queste vittorie si accentuò la spinta dei sindacati a proseguire sulla linea della rivoluzione sociale intrapresa in precedenza.

E' in questo clima di forte tensione sociale che si verificò l'occupazione delle fabbriche da parte degli operai<sup>43</sup>, i quali inserirono nelle roccaforti padronali i Consigli di fabbrica.

Tali Consigli, che sostituirono progressivamente le Commissioni interne, rappresentavano lo strumento di lotta del movimento operaio per contrastare il potere datoriale. Erano composti dai vari Commissari di reparto, che avevano il compito di rappresentare tutti gli operai della fabbrica, sia quelli iscritti alle organizzazioni sindacali, sia quelli non iscritti.

Rappresentavano, al contempo, sia l'espressione organizzata dell'unità politica della classe operaia, che andava sempre più maturando, sia lo strumento di lotta del proletariato per la conquista del potere.

Gli industriali, in un primo momento, sottovalutarono i nuovi organismi, ma ben presto, in seguito alla loro espansione, vi si opposero fermamente<sup>44</sup>. L'occasione fu data da alcuni contrasti sorti a Torino per l'applicazione della nuova normativa in tema di orario di lavoro. Allo sciopero bianco dei lavoratori, gli industriali risposero con la serrata (aprile 1920) e dopo undici giorni il movimento degli operai subì una pesante

---

<sup>43</sup> La prima città che diede avvio a tale occupazione fu Torino, dove operava la frazione comunista astensionista del partito socialista. Essa, capeggiata da Gramsci, riteneva che l'unica via per sovvertire l'inaccettabile situazione sociale fosse la rivoluzione e gli strumenti cui ricorrere furono individuati nei Consigli di fabbrica.

<sup>44</sup> Gino Olivetti, segretario della Confederazione dell'industria, disse che "*in officina non possono esistere due padroni*", volendo con ciò chiaramente evidenziare, da un lato, il crescente potere che i Consigli di fabbrica andavano acquisendo e, dall'altro, la conseguente preoccupazione derivante dalla loro presenza all'interno delle fabbriche. La stessa Confederazione dell'industria si oppose fermamente ai Consigli di fabbrica, allorché fu attribuita ai Commissari di reparto la competenza a giudicare sulla condotta dei sindacati. Tale attribuzione, infatti, finiva con il legittimare il controllo politico sui sindacati da parte di organismi, i Consigli di fabbrica per l'appunto, che non erano dei sindacati. Si finiva, in sostanza, per attribuire a tali nuovi organismi la rappresentanza degli operai all'interno dei luoghi di lavoro, ma anche degli stessi sindacati e, quindi, indirettamente, delle Camere del lavoro.

sconfitta. Poco dopo (maggio 1920) una nuova ondata di lotte colpì il Paese e culminò nell'occupazione delle fabbriche (settembre 1920), durante le quali i lavoratori continuarono a dare impulso alla produzione all'interno delle stesse.

Il Governo non intervenne; si limitò ad un'azione discreta tesa ad una pacifica composizione dello scontro: anche in tale occasione l'atteggiamento di Giolitti fu analogo a quello tenuto in occasione dello sciopero del 1904; il Governo non intendeva ricorrere alla forza pubblica per porre termine allo sciopero, sperando in tal modo di indurre le parti a richiedere l'arbitrato del Governo.

Nonostante ciò, il movimento di rivolta assunse dimensioni sempre più estese: furono occupate vetrerie, industrie tessili, grafiche, chimiche e in alcuni casi centrali elettriche e impianti di distribuzione del gas.

L'aria che si respirava non era più quella di una protesta rivendicativa, bensì di una lotta pre-rivoluzionaria; a ciò contribuì, da una parte, l'eco della vittoriosa rivoluzione d'ottobre in Russia, che costruiva un importante punto di riferimento di tutte le lotte operaie e, dall'altro, l'atteggiamento tenuto dal Partito socialista, il quale non si stancava di affermare che era iniziato un periodo rivoluzionario di profonda trasformazione della società, che avrebbe condotto finalmente al sovvertimento del dominio capitalistico e alla conquista del potere politico da parte del proletariato.

Ed, infatti, il Partito socialista cercò di prendere la direzione delle numerose lotte che si andavano via via diffondendo, avocando a sé la responsabilità e la direzione del movimento. Ma a ciò si oppose fermamente la Confederazione Generale dei Lavoratori, che durante la riunione del Consiglio direttivo, assunse una decisione di aperto contrasto con quella del Partito Socialista, non riconoscendo a quest'ultimo la direzione del movimento di lotta.

Il contrasto tra le due posizioni fu affrontato in una riunione congiunta della direzione del Partito socialista e di quella della Confederazione, durante la quale l'ala riformista della Confederazione minacciò di dare le dimissioni, ma non si riuscì a sanare il contrasto.

Le due direzioni decisero di discutere la questione in seno al Consiglio nazionale della Confederazione generale dei lavoratori, durante il quale la questione fu messa ai voti; ma poiché nessun esponente del Partito socialista voleva assumersi la responsabilità della fuoriuscita dell'ala riformista dalla Confederazione, vinse l'ordine del giorno proposto dai riformisti: la rivoluzione sarebbe stata guidata dalla Confederazione generale dei lavoratori, mentre il Partito socialista si sarebbe limitato ad appoggiare il movimento operaio nella sua intenzione di realizzare un controllo in fabbrica per

arginare il potere dei padroni attraverso la promozione della formazione di sempre più numerosi Consigli di fabbrica.

Il Governo giolittiano, che fino al momento era rimasto neutrale, sollecitò vivamente un incontro delle organizzazioni sindacali degli industriali e degli operai, che si concluse con notevoli aumenti salariali e con l'impegno, da parte del Governo, a istituire una Commissione che avrebbe avuto il compito di formulare un disegno di legge per regolamentare "il controllo operaio nelle industrie". Tuttavia, tale commissione, dopo alcuni incontri risultati infruttuosi, interruppe i lavori.

Nelle campagne la situazione non era più tranquilla: la questione agricola era rimasta sostanzialmente insoluta e il Governo, durante il conflitto mondiale, aveva ingenerato grandi aspettative nei contadini che nel frattempo erano tornati nelle campagne. Disattese puntualmente tali speranze, le terre furono teatro di numerose lotte tra mezzadri e proprietari agrari: anche in questo caso tali scontri si conclusero con una pesante sconfitta per i contadini.

D'altra parte la borghesia, che sia nelle città che nelle campagne aveva dovuto subire le rivendicazioni proletarie, iniziò ad organizzarsi per ristabilire l'ordine sociale. In questo clima sorse il movimento fascista che ispirato, diretto e sovvenzionato dalla borghesia agraria e industriale, perseguirà l'obiettivo di distruggere il movimento operaio.

## **6. Il periodo corporativo: l'ascesa del regime fascista.**

Salito al potere il regime fascista, tra i vari obiettivi che esso si prefiggeva di realizzare, ve ne era uno, l'abolizione del movimento sindacale libero, cui fu data particolare importanza.

Ciò, però, non deve indurre a ritenere che sotto la dittatura fascista l'attività del sindacato libero sia stata assente; al contrario essa fu presente, seppure costretta entro gli angusti limiti della clandestinità.

La borghesia contadina ed agricola, dopo la poderosa esplosione dei moti capeggiati dai sindacati degli operai, intendeva restaurare il giusto equilibrio tra capitale e produzione, messo in pericolo dai continui tentativi dei socialisti di capovolgere l'ordine sociale, e ricondurre il potere del proletariato entro giusti limiti.

Per realizzare tali obiettivi, i padroni delle fabbriche e delle terre dovevano attaccare le organizzazioni operaie e per certi versi lo stesso Stato liberale, e il mezzo cui fare ricorso per realizzare tali obiettivi era costituito dall'uso strumentale del fascismo<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Si legge nell'opera di R. DEL CARRIA, *Proletari senza rivoluzione, Storia delle classi subalterne in Italia*, Vol. III, Milano, 1966, pag. 167-168., che "concedere al movimento rivoluzionario, placarlo con

La realizzazione di tale obiettivo si presentava tutt'altro che facile: il movimento operaio aveva oramai propri esponenti nelle istituzioni statali, aveva conquistato numerosi diritti (come la libertà di stampa, il suffragio universale, il diritto di sciopero) e ricollocarlo entro i precedenti angusti limiti non era cosa da poco.

Per potere ristabilire “il giusto equilibrio” diveniva fondamentale attuare una strategia di distruzione, anche fisica, della resistenza organizzata dal movimento operaio.

Senza dubbio, lo strumento più veloce ed efficace per sconfiggere la classe operaia e, con essa, la democrazia, era costituito dal ricorso ad un movimento violento, con forti connotati ideologici e caratteri di massa. In una parola, era necessario che la borghesia ricorresse al fascismo, nel quale erano ravvisabili proprio quelle caratteristiche di cui la classe padrona aveva bisogno per contrastare il movimento operaio<sup>46</sup>.

Infatti, le pagine di storia ci insegnano che l'opera del movimento fascista era pregno di forti valenze ideologiche, riconducibili all'odio contro i socialisti e all'esaltazione nazionalistica.

Per attuare il loro programma, i fascisti non esitavano a fare ricorso alla violenza e ben presto il terrorismo fascista si estese a tutto il Paese: interi centri furono ripuliti da ogni forma di potere della classe operaia; vennero prese di mira oltre che le sedi del potere politico, soprattutto le sedi delle leghe di resistenza, le cooperative; fu insomma fatta tabula rasa del tessuto sociale nel quale era attecchito il movimento operaio. Le azioni squadristiche avevano il carattere di vere e proprie azioni militari ed erano intrise di una netta volontà di repressione di classe<sup>47</sup>. Tali azioni erano rese possibili dall'appoggio dello Stato, il quale forniva alle forze fasciste armi, mezzi di trasporto, benzina nonché ufficiali in congedo che capeggiavano tali squadriglie.

---

*concessioni e riforme era un lusso che la borghesia italiana non si poteva permettere. Le grandi agitazioni del 19'-20' avevano appena riportato i salari al livello prebellico; ma anche questo era un peso troppo gravoso per l'economia italiana che usciva dalla guerra e che per la guerra stava pagando un conto di ben 64 miliardi di lire-oro anteguerra. Era troppo (...). L'Italia che esce dalla guerra consuma ogni mese un miliardo in più di quel che non produce. Per rimettersi in equilibrio sulle proprie gambe, per affrontare la inasprita concorrenza internazionale, la borghesia italiana si deve scrollare di dosso il peso dei conquistati salari operai”.*

<sup>46</sup> Per un approfondimento sul periodo fascista si veda A. TASCA, *Nascita e avvento del fascismo*, Bari, 1965; P. ALATRI, *Le origini del fascismo*, Roma, 1956; R. VIVARELLI, *Il dopoguerra in Italia e l'avvento del fascismo (1918- 1922)*, Vol. I *Dalla fine della guerra all'impresa di Fiume*, Napoli, 1967.

<sup>47</sup> In merito a tali azioni da parte delle squadriglie fasciste si legge in R. DEL CARRIA, *op. cit.*, pag. 177 ss che esse si presentavano come “*rapide incursioni, come in territorio nemico, a protezione di lavoratori liberi o di proprietari minacciati; spedizioni punitive o di rappresaglia, colpi di mano per portare via una troppo ostentata bandiera rossa, ronde notturne nella città, tentativi di creare fasci nelle città. Armati, inquadrati, comandati da ex ufficiali, gagliardetti in testa e inni di guerra, essi sono presenti ovunque è da rianimare la resistenza degli amici e da tenere a freno la baldanza degli avversari*”. Fu così che ebbe inizio un martellamento sistematico di tutte le organizzazioni rosse, di carattere politico ed economico, delle Leghe e delle Camere del lavoro.

Il movimento operaio, dal canto suo, mancava di unitarietà e coesione, il che, da un lato, determinò il suo isolamento e quello della sua organizzazione e, dall'altro, lo indusse a sottovalutare la formazione dei primi fasci.

La violenza con cui agivano gli squadroni fascisti era tanta e tale che impensierì lo stesso Governo, a tal punto da indurlo a firmare, il 2 agosto del 1921, un Patto di pacificazione. Esso impegnava le delegazioni che lo avevano sottoscritto<sup>48</sup> a fare cessare immediatamente le rappresaglie e al reciproco rispetto delle organizzazioni operaie.

La violazione pressoché immediata di tale Patto da parte dei fascisti rese chiaro alle masse operaie che dietro di esso si nascondeva una resa incondizionata del Partito socialista e della Conferenza Generale del Lavoro, tra i quali, in conseguenza di tali accadimenti si ebbe un riavvicinamento, che portò alla costituzione dell'Alleanza del lavoro per la difesa delle libertà sindacali e politiche. Tuttavia, tale estremo tentativo di opporsi al dilagare del fascismo, oltre ad essere tardivo, si dimostrò privo di rilevanza pratica, a causa dei non sanati contrasti tra le due contrapposte organizzazioni.

Il movimento sindacale fascista affonda le sue radici nel contesto poc'anzi descritto: soprattutto dopo l'episodio dell'occupazione delle fabbriche, la sfiducia e il disorientamento delle masse popolari furono abilmente sfruttate dal fascismo, che proprio in quel momento istituì le proprie organizzazioni sindacali.

Fu così che, nel 1922, vide la luce la Confederazione nazionale delle corporazioni sindacali fasciste, il cui orientamento era simile a quello del partito fascista: essa si prefiggeva di eliminare la lotta di classe; riteneva che il capitale non fosse un elemento da sopprimere, bensì da liberare e sviluppare; gli interessi individuali e collettivi dovevano chinarsi dinanzi a quello superiore della nazione; le masse dovevano essere organizzate in maniera unitaria.

Sarà proprio quest'ultimo aspetto su cui si incentrerà maggiormente l'attività del regime fascista in campo sindacale.

Dopo la marcia su Roma, che segnò l'avvento formale del fascismo al potere, le organizzazioni sindacali fasciste ebbero un notevole sviluppo, ed è proprio in questo periodo che si intensificarono le azioni di violenza da parte dei fascisti nei confronti dei partiti democratici e delle organizzazioni sindacali libere.

---

<sup>48</sup> La tregua sancita dal Patto fu frutto dell'opera di mediazione dell'allora Presidente della Camera, l'On. De Nicola, e fu sottoscritto dai gruppo parlamentari fascisti e da quelli socialisti, dai delegati del Consiglio nazionale dei fasci, dal Partito socialista e dalla Confederazione Generale del Lavoro. Non presero parte alle trattative i comunisti, i repubblicani che preferirono rimanere neutrale, né i cattolici.



Una delle prime conseguenze dell'avvento del fascismo, infatti, fu l'acquisizione da parte del regime fascista del monopolio della rappresentanza sindacale e, soprattutto, della contrattazione collettiva.

Tale assetto fu sancito nel Patto di Palazzo Vidoni (2 ottobre 1925), con il quale la Confederazione delle corporazioni fasciste e la Confederazione Generale dell'industria si riconoscevano reciprocamente rappresentanti esclusivi rispettivamente delle maestranze lavoratrici e degli industriali. Il Patto, inoltre, sancì l'abolizione delle Commissioni Interne<sup>49</sup>.

Successivamente, sempre nell'ottobre 1925, il Gran Consiglio del fascismo, con apposita deliberazione, dettò una nuova legislazione sindacale, prevedendo il riconoscimento giuridico di un solo sindacato "per ogni specie di impresa e categoria di lavoratori", avente la legale rappresentanza di tutti gli interessati; inoltre, fu concesso ai sindacati muniti del riconoscimento giuridico la capacità di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

Era la fine della libertà sindacale.

Con l'emanazione della Legge 3 aprile 1926 n. 563 furono sanciti legislativamente i principi contenuti nel Patto di Palazzo Vidoni e nella successiva deliberazione del Gran consiglio del fascismo. Quattro erano i punti fondamentali di tale legge.

In primo luogo, il riconoscimento della personalità giuridica fu riconosciuto ad un solo sindacato dei lavoratori e di datori di lavoro per ogni categoria, e contemporaneamente veniva riconosciuta la rappresentanza di tutti gli appartenenti alla categoria stessa; mentre, per le associazioni sindacali non legalmente riconosciute, fu prevista la possibilità di continuare ad esistere in qualità di associazioni di fatto.

Per ottenere il riconoscimento, il sindacato doveva fornire adeguata garanzia circa il perseguimento di fini nazionali, il che equivaleva in pratica a richiedere il perseguimento dei fini fascisti.

---

<sup>49</sup> Di seguito il testo del Patto di Palazzo Vidoni, tratto da RIGOLA, op. cit., pag. 482 e ss. "La Confederazione generale del lavoro, negli atti, nei documenti, nei congressi", pag. 387 e ss. "1. La Confederazione generale dell'industria riconosce alla Confederazione delle corporazioni fasciste e alle organizzazioni sue dipendenti la rappresentanza esclusiva delle maestranze lavoratrici. 2. La Confederazione delle corporazioni fasciste riconosce alla Confederazione generale dell'industria alle organizzazioni sue dipendenti la rappresentanza esclusiva delle industrie. 3. Tutti i rapporti contrattuali fra industriali e maestranze dovranno intercorrere tra le organizzazioni dipendenti dalla Confederazione dell'industria e quelle dipendenti dalla Confederazione delle corporazioni. 4. In conseguenza, le Commissioni interne di fabbrica sono abolite e le loro funzioni sono demandate ai sindacati locali che le esercitano solo nei confronti della corrispondente organizzazione industriale. 5. Entro dieci giorni saranno iniziate le discussioni delle norme generali da inserirsi nei regolamenti". Il Patto di Palazzo Vidoni rappresentò l'ennesimo duro colpo assestato ai sindacati liberi, i quali venivano di fatto svuotati di gran parte del loro potere attraverso l'implicita inibizione ad essi di stipulare contratti collettivi.

Mediante il riconoscimento il sindacato entrava a fare parte dell'ordinamento fascista, quale istituzione pubblica; ciò costituiva un tributo che il regime fascista dovette pagare alla borghesia capitalistica per il suo appoggio ed, infatti, i primi atti emanati successivamente alla Legge n. 563 furono, non a caso, diretti a ridurre i salari dei lavoratori e ad aumentare indiscriminatamente il livello di sfruttamento della classe operaia.

Secondariamente, al sindacato così riconosciuto venne riconosciuta la capacità giuridica di stipulare contratti collettivi aventi efficacia *erga omnes*, in luogo di quella che avrebbe dovuto vincolare solamente gli iscritti al sindacato sottoscrittore del contratto collettivo, secondo le normali regole di diritto civile.

Infine, fu istituita la Magistratura del lavoro, cui venne devoluta in via esclusiva la competenza delle controversie collettive di lavoro.

Oltre alla legge sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro del 1926, furono emanati una serie di altri provvedimenti legislativi, comunemente noti come "leggi eccezionali", con i quali venne in pratica eliminata ogni forma di libertà di espressione e di associazione individuale e collettiva; inoltre fu espressamente prevista la facoltà di controllo e di intervento sulle associazioni da parte dell'autorità amministrativa, cui fu attribuito un potere di scioglimento delle organizzazioni sindacali libere.

La legge del 1926, oltre a dettare la disciplina del nuovo ordinamento giuridico, prevedeva anche l'istituzione di organi collegiali, denominati "corporazioni"; tuttavia, essi rimasero sulla carta fino all'emanazione della Legge 5 febbraio 1934, n. 163.

Sotto il vigore della legge del 1926, infatti, alle corporazioni erano state attribuite funzioni sia conciliative, sia normative. Queste ultime riguardavano essenzialmente l'emanazione di norme generali obbligatorie sul tirocinio e sulla condizione di lavoro nelle imprese. Tali funzioni normative venivano esercitate attraverso atti giuridici, aventi la forma di ordinanze che, quanto ad efficacia giuridica, erano equiparate ai contratti collettivi.

Tuttavia, fu solo con l'emanazione della legge del 1934 che tali funzioni divennero effettive, ed anzi fu accentuato il carattere politico e statale delle stesse. In tale legge fu previsto che le corporazioni venissero istituite con decreto del governo e che il numero dei rappresentanti venisse deciso discrezionalmente dal capo dell'esecutivo (in luogo del previgente criterio di pariteticità tra i rappresentanti); la presidenza, che in precedenza era aperta a chiunque, fu attribuita in un primo tempo ad un ministro o segretario del Partito nazionale fascista e, successivamente, fu riservata esclusivamente al capo del governo.

Quanto alle funzioni, con la legge del 1934, furono ampliate le competenze normative delle Corporazioni, che rispetto al precedente e delimitato ambito, si allargarono fino a ricomprendere la promulgazione delle norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici, la disciplina unitaria della produzione, la fissazione dei salari, nonché dei prezzi dei beni di consumo al pubblico; vennero, infine, meglio specificate le funzioni conciliative ed introdotte quelle consultive nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Il regime fascista realizzò un ordinamento corporativo che poggiava su una struttura essenzialmente autoritaria dei rapporti economici e sociali, come dimostravano la struttura e le modalità della contrattazione collettiva<sup>50</sup>, nonché la stessa composizione degli organi dirigenti delle Corporazioni e dei sindacati<sup>51</sup>.

In queste condizioni, ogni attività legale per il movimento sindacale libero era impossibile e, infatti, non solo il numero degli iscritti scese a poche centinaia di migliaia, ma cessarono di esistere formalmente i sindacati liberi e, quei pochi che sopravvissero, dovettero operare nella clandestinità.

E' questo il caso della Confederazione generale dei lavoratori, che venne sciolta il 4 gennaio 1927, ma che già il mese successivo fu ricostituita con il nome di "Confederazione generale del lavoro d'Italia", in occasione di un convegno clandestino tenutosi a Milano.

Durante il regime fascista, il movimento sindacale libero fu presente soprattutto nel nord Italia, dove pose in essere attività di propaganda e di agitazione; esso riuscì a promuovere anche delle sospensioni del lavoro, più che altro a scopo puramente dimostrativo, ma in alcuni casi riuscì a strappare delle conquiste per i lavoratori.

Contemporaneamente, uno dei maggiori dirigenti socialisti della Confederazione, Bruno Buozzi, insieme ad altri dirigenti con lui espatriati in Francia, ricostituì all'estero

---

<sup>50</sup> Fondamentale era, nell'ideologia fascista, l'eliminazione di ogni contrapposizione di classe tra lavoratori e imprenditori che era ben sintetizzata nella formula "tutto per lo Stato, nulla contro lo Stato, tutto nello Stato". Tale principio fu applicato anche nel settore della contrattazione collettiva e si risolse in una sostanziale e continuata compressione dei salari. Al di là, tuttavia, degli aspetti autoritativi e negativi del regime fascista, è da dire, che sotto tale regime la contrattazione collettiva si sviluppò enormemente e regolamentò in maniera puntuale e dettagliata pressoché la generalità dei settori produttivi, dando vita ad una normativa organica, la quale è in gran parte tutt'oggi presente.

<sup>51</sup> Con particolare riguardo al processo di "fascitizzazione" dei sindacati, è da precisare che esso non fu lineare. Infatti, il regime seguì varie strade: spaziò dall'uso della legge sul riconoscimento della funzione dei pubblica del sindacato, all'uso di misure legislative di sostegno alternate ad atti autoritari. Così, ad esempio, all'interno di tutti i servizi essenziali, si procedette alla creazione di associazioni che facevano capo direttamente al Partito nazionale fascista; nel campo delle libere professioni furono istituiti sindacati nazionali fascisti e nel settore industriale rimasero operanti esclusivamente i sindacati operai fascisti; la legge sul collocamento del 1928 sancì l'obbligo di dare la preferenza, nella collocazione dei disoccupati, a quelli iscritti al Partito o alle unioni fasciste.

la Confederazione generale del lavoro, la quale però, a differenza di quella ricostituita in Italia, ebbe ben pochi contatti con i lavoratori.

Nonostante la loro limitata attività, l'importanza di queste due Confederazioni risiede nel fatto che esse costituirono l'emblema della continuità del movimento sindacale libero durante la dittatura fascista.

Inoltre, nel 1930, durante la Terza Conferenza della Confederazione generale dei lavoratori, tenutasi clandestinamente in Francia, si verificò una svolta importante: poiché appariva chiaro che, l'opposizione formale alla dittatura fascista non era lo strumento adeguato per ottenere rivendicazioni nell'interesse della classe operaia, si decise di utilizzare le strutture sindacali fasciste, nelle quali la maggior parte dei lavoratori erano organizzati, a vantaggio di questi ultimi.

Così gli operai furono invitati non solo a partecipare alle riunioni, ma a chiederne essi stessi la convocazione nelle fabbriche o, in alternativa, nelle sedi indicate dai sindacati fascisti, di modo che tali riunioni fossero legali; si suggerì di chiedere, durante tali riunioni, che l'esame dei contratti di lavoro e, in particolare, la parte economica fosse discussa non dai funzionari del partito fascista, bensì dai Commissari degli operai. Si trattò di una strategia che in numerosi casi diede esiti positivi e fu condotta con costanza fino alla caduta del fascismo.

Non mancarono, inoltre, in questo periodo vere e proprie forme di lotta sindacale, nonostante i divieti che colpivano lo sciopero e le altre forme di azione sindacale. Tra il 1931 e il 1935, numerosi furono gli scioperi, causati dalle riduzioni salariali, dal dilagare della disoccupazione e dall'applicazione nelle grandi fabbriche del sistema Bedaux.

All'inizio del secondo conflitto mondiale e negli anni immediatamente successivi, il movimento sindacale libero estese la sua forza organizzata e la sua influenza tra le masse popolari: gli scioperi aventi ad oggetto rivendicazioni di tipo salariale, diventano ben presto veri e propri scioperi politici, che scossero profondamente il regime fascista e rappresentarono un'aperta sfida ad esso.

## **7. La caduta del regime fascista e il tentativo di realizzare l'unità sindacale.**

E' in questo clima di riscossa operaia che ebbe inizio la lotta per la Liberazione.

Il tentativo dei fascisti della Repubblica sociale di Salò di recuperare un minimo di consenso tra le masse popolari, attraverso l'emanazione della legge sulla socializzazione delle imprese, venne smascherata come estremo e squallido espediente del fascismo in agonia per riconquistare consensi. Gli operai risposero a tale legge

intensificando gli scioperi e sabotando l'elezione dei consigli di gestione, fino a giungere all'insurrezione e alla lotta armata.

Il 25 luglio 1943 crollò il regime fascista. Il governo Badoglio, subentrato a Mussolini, mantenne inizialmente un atteggiamento ambiguo e per certi versi diffidente nei confronti delle organizzazioni sindacali e politiche, che finalmente uscivano dalla clandestinità; infatti, mantenne in vita le organizzazioni sindacali, ma nella loro struttura di diritto pubblico tipica del regime fascista<sup>52</sup>.

Al contempo, tuttavia, entro la fine di luglio ed i primi di agosto, il governo emanò una serie di provvedimenti con cui fece crollare gran parte dell'impalcatura dell'ordinamento corporativo: vennero soppressi il Tribunale speciale per la sicurezza dello Stato, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Partito nazionale fascista e il Ministero delle Corporazioni..

Non furono, invece sciolte le confederazioni dei lavoratori; per ognuna di esse furono nominati dal Governo un commissario e un vice commissario, su indicazione delle tre maggiori forze politiche (comunista, socialista, democristiana). Alle quattro confederazioni dell'industria, dell'agricoltura, del commercio e a quella dei professionisti e degli artisti furono designati furono assegnati dei Commissari e dei vicecommissari , tra i quali Buoizzi, Roveda, Di Vittorio, Grandi.

Il primo atto compiuto dal movimento sindacale libero, all'indomani della caduta del regime fascista, fu la ricostituzione delle Commissioni interne mediante l'accordo Buoizzi-Mazzini, firmato il 2 settembre 1943.

Tale accordo prevedeva l'elezione di Commissioni interne, in tutte le aziende con più di venti dipendenti (tre rappresentanti nelle aziende che avevano alle proprie dipendenze fino a cento dipendenti e sei rappresentanti in quelle che ne avevano da mille a millecinquecento).

Le Commissioni interne, che fungevano da raccordo tra "sindacato esterno" e lavoratori all'interno delle fabbriche, avevano il compito di garantire rapporti pacifici

---

<sup>52</sup> Tale iniziativa trovò consensi negli esponenti della vecchia ala riformista del socialismo italiano, la quale vedeva nella efficacia *erga omnes* riconosciuta al contratto collettivo una garanzia essenziale per la tutela della classe operaia; ma non dispiaceva neanche alle correnti cristiane e, ciò per una molteplicità di ragioni: *in primis*, il sindacato unico consentiva di tutelare al meglio gli interessi di categoria, secondariamente rendeva più sicura la stipulazione dei contratti collettivi ed, infine, consentiva di limitare l'attività del sindacato a quella di tutela degli interessi sindacali, evitando che esso tornasse ad essere uno strumento di lotta politica. Sicuramente tale scelta era troppo vicina all'esperienza corporativo-fascista per durare a lungo, ma, d'altro canto, anche quella alternativa, di indirizzo privatistico, non incontrava meno limiti. Infatti, l'idea di un sindacato totalmente libero, non regolato dalla legge e privo di rapporti con lo Stato era inconciliabile con il ruolo che i partiti politici riconoscevano al sindacato e con lo stesso intento sotteso al Patto di Roma: la ricostruzione economica, politica e sociale del Paese.

fra le imprese e i loro dipendenti; inoltre, dovevano partecipare al tavolo delle trattative di stesura dei contratti collettivi e, successivamente, controllare la loro corretta applicazione.

Preparato da lunghe e difficili trattative tra gli esponenti delle maggiori forze popolari (comunisti, socialisti e democristiani), il 3 giugno 1944 fu sottoscritto il Patto di Roma<sup>53</sup>, che condusse alla costituzione della Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).

Si trattava di un organismo unitario, che, tuttavia, raccoglieva al suo interno concezioni politiche diametralmente opposte.

Se, da un lato, infatti, il partito comunista, alleato di quello socialista, sperava attraverso tale Patto di stringere con la democrazia cristiana un accordo per la realizzazione una linea di condotta comune e, cioè, la riunione di tutte le masse lavoratrici (comuniste, socialiste e cattoliche) per la realizzazione di un nuovo assetto politico, economico e sociale, dall'altro, la democrazia cristiana, invece, sottoscrivendo tale Patto sperava di riuscire ad esercitare, all'interno della nascente Confederazione generale italiana del lavoro, una funzione equilibratrice e direttiva nel momento in cui si fossero dovute assumere decisioni importanti.

Nonostante, però, le differenti motivazioni sottostanti alla sottoscrizione del Patto di Roma, tutti i partiti politici erano d'accordo sull'assoluta necessità di porre alla base della ricostruzione del Paese la più solidale intesa tra tutte le forze sociali. E, infatti, il Patto di Roma rappresentò la prima realizzazione nella storia del movimento sindacale

---

<sup>53</sup> Il testo stabiliva che “*Gli esponenti autorizzati delle principali correnti sindacali dei lavoratori italiani, comunista, democratico-cristiana e socialista, in successive riunioni, che hanno avuto luogo clandestinamente prima della liberazione di Roma, hanno proceduto ad un esame approfondito del problema sindacale dell'Italia ancora occupata dall'invasore tedesco e dai suoi complici fascisti. A conclusione di questi lavori, le tre correnti sindacali si sono ritrovate d'accordo nel ritenere che l'unità sindacale è lo strumento più efficace per il potenziamento dell'organizzazione del lavoro, per assicurare la migliore difesa degli interessi economici e morali dei lavoratori e garantire il loro apporto più efficiente all'opera immane di ricostruzione del paese. In conseguenza di ciò è stata unanimemente decisa la realizzazione immediata dell'unità sindacale, mediante la costituzione di un solo organismo confederale, per tutto il territorio nazionale, denominato Confederazione generale del lavoro, d'una sola federazione nazionale per ogni produzione, d'una sola Camera confederale del lavoro per ogni provincia, di un solo sindacato locale e provinciale per ogni ramo e categoria di attività produttiva. Lasciando impregiudicate le questioni di indirizzo generale dell'organizzazione che saranno esaminate in seguito con la più larga partecipazione possibile degli esponenti sindacali delle varie province liberate, l'accordo raggiunto si può sintetizzare nei punti seguenti: a) ampia democrazia interna con elezione di tutte le cariche dal basso e con la partecipazione proporzionale delle minoranze in tutte gli organismi dirigenti, dal vertice alla base; b) massima libertà di espressione agli aderenti di qualsiasi corrente e rispetto reciproco di ogni opinione politica e fede religiosa; c) indipendenza di tutti i partiti, con facoltà alla Confederazione generale del lavoro di associarsi all'azione dei partiti democratici che sono espressione di masse lavoratrici, sia per la salvaguardia e lo sviluppo della libertà popolare, sia per la difesa degli interessi del lavoro e del paese*”.

italiano dell'unità tra forze di diversa e talvolta contrastante ispirazione ideologica e politica.

La Confederazione generale italiana dei lavoratori intendeva realizzare una politica economica generale, organica e tempestiva, in quanto era cosciente che per ricostruire il Paese non poteva incentrare la propria opera esclusivamente sulle rivendicazioni salariali, ma doveva puntare su una strategia di più ampio respiro, che investisse i punti nevralgici dell'economia. La Confederazione unitaria era convinta che le masse lavoratrici dovessero lottare non solo per le questioni strettamente attinenti al rapporto di lavoro che, quindi, li vedevano interessati in prima persona, ma per realizzare, all'indomani della caduta del regime fascista, un paese totalmente rinnovato. Essa fu dotata di un Direttivo e di una Segreteria, entrambi con rappresentanza paritetica.

La posizione della Chiesa dinnanzi a tale Patto era cauta: seppure formalmente lo appoggiò, mantenne viva la preoccupazione che l'unità sindacale potesse costituire uno degli strumenti più efficaci e potenti per estendere l'egemonia comunista fra le masse dei lavoratori.

Spinta da tale preoccupazione, la Chiesa diede vita alle Associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI), che dovevano costituire, in campo sindacale, il punto di riferimento di tutte le masse cattoliche.

La collaborazione sul piano sindacale fra le varie correnti fu proficua e portò all'emanazione di numerosi provvedimenti<sup>54</sup>, sia sul terreno della contrattazione collettiva sia su quello normativo.

Tuttavia, nonostante la volontà di rimanere coesi fosse forte, ben presto si crearono delle fratture all'interno della Confederazione generale dei lavoratori, che vedevano la democrazia cristiana contrapposta a tutte le altre correnti e, in particolar modo, a quella dei socialisti e dei comunisti.

D'altro che lo spirito unitario, alla base del Patto di Roma, si riducesse quasi esclusivamente ad una comune avversione al regime fascista, lo si intuiva anche dal contenuto della prima dichiarazione scritta, che la Democrazia cristiana rilasciò subito dopo la sottoscrizione del Patto.

In tale dichiarazione, oltre ad un generale richiamo ad alcuni dei temi centrali della ideologia di tale sindacato, si sottolineava particolarmente l'impegno da parte della corrente a realizzare modifiche di struttura di gestione delle imprese, prospettando

---

<sup>54</sup> Si ricordano, tra i più importanti esempi, gli accordi interconfederali in materia di licenziamenti individuali e collettivi, quello sulla "scala mobile", il riconoscimento costituzionale del ruolo del sindacato nella stipulazione dei contratti collettivi e della loro efficacia *erga omnes*, il riconoscimento del diritto di sciopero.

l'ipotesi della socializzazione, della partecipazione agli utili, della lotta contro il bracciantato in agricoltura. Si evinceva, insomma, da tale dichiarazione, una concezione "non classista" del sindacato, visto "come mezzo di assorbimento indolore del proletariato nel ceto medio", in aperto contrasto con la visione che del sindacato avevano, invece, socialisti e comunisti.

Le cause delle tensioni interne alla Confederazione furono molteplici; *in primis*, vi erano differenti posizioni tra i membri della Confederazione unitaria sull'autonomia tra sindacati e partiti politici.

Un'ulteriore causa era da ricercare nella frattura dell'unità politica antifascista, che si era concretizzata nell'esclusione della sinistra dal Governo a partire dalla Liberazione ed ancora, non meno importante, era la questione attinente alla posizione della ACLI.

In questo clima di tensione, si tenne nel giugno del 1947 a Firenze il primo Congresso nazionale della Confederazione generale dei lavoratori, durante il quale furono trattati i due temi.

Con riguardo al primo dei due problemi, l'autonomia dei sindacati rispetto ai partiti politici, le posizioni tra la corrente democratico-cristiana, da un lato, e quella dei socialisti e comunisti dall'altro, non potevano essere più distanti: la democrazia cristiana voleva limitare il campo di intervento della Confederazione al terreno delle pure rivendicazioni economico-normative, con esclusione di un intervento nel campo politico; viceversa, le altre due correnti ritenevano che la Confederazione dovesse avere voce in capitolo sulle più importanti decisioni politiche, quando queste riguardavano i lavoratori.

Fu comunque raggiunto un compromesso con la modificazione dell'art. 9 dello Statuto della Confederazione<sup>55</sup>, nel senso di consentire ai sindacati la possibilità di intervento su alcuni problemi, quali la difesa delle istituzioni repubblicane, della democrazia, delle libertà popolari e della partecipazione alla ricostruzione e allo sviluppo economico.

---

<sup>55</sup> Tale compromesso condusse alla modificazione dell'articolo 9 dello Statuto della Confederazione Generale dei lavoratori; la nuova versione prevedeva che *"l'indipendenza dei sindacati dai partiti politici e dallo Stato non significa agnosticismo dei sindacati di fronte a tutti i problemi di carattere politico. La Confederazione potrà prendere posizione su quei problemi politici, che interessano non già questo o quel partito, ma la generalità dei lavoratori, come quello della difesa della Repubblica e dello sviluppo della democrazia e delle libertà popolari, quali quelle relative alla legislazione sociale, alla ricostruzione e allo sviluppo economico del Paese. Gli eventuali interventi delle organizzazioni sindacali sui problemi di cui sopra, essendo di carattere eccezionale, potranno effettuarsi soltanto per deliberazione dell'organo dirigente dell'organizzazione interessata regolarmente convocato con la maggioranza dei tre quarti dei componenti presenti"*.



Tale compromesso valse a garantire l'unitarietà ancora per qualche anno, ma non a sanare definitivamente i contrasti interni alla Confederazione.

Con riguardo al secondo problema e, cioè, il ruolo sindacale che avrebbero avuto le ACLI, questo fu superato attraverso una dichiarazione dei rappresentanti della corrente democratico-cristiana, nella quale si affermava che le ACLI avrebbero limitato la loro azione al campo assistenziale ed educativo, rimanendo un'organizzazione parasindacale.

Ancora una volta, seppure a fatica, sembrò che l'unitarietà del movimento sindacale fosse stata preservata, mentre di lì a poco essa sarebbe stata spezzata dall'uscita della corrente cristiana dalla Confederazione generale dei lavoratori.

D'altro canto, che l'obiettivo della creazione di un organismo sindacale unitario, quale doveva essere negli intenti la Confederazione, fosse lontano dall'essere stato raggiunto, era ulteriormente dimostrato dal fatto che il Patto di Roma non affrontò, neanche incidentalmente, la questione più importante, ossia quella relativa all'individuazione del tipo di sindacato da ricostruire sulle rovine di quello fascista. Anche in tal caso, infatti, le soluzioni prospettate dalla sinistra divergevano profondamente da quelle della democrazia cristiana.

Tutti i partiti antifascisti erano consci che dovevano dotarsi di un canale di collegamento diretto con le masse e, affinché tale obiettivo potesse realizzarsi, era necessario che un analogo processo ricostruttivo, venisse posto in essere parallelamente in campo sindacale. Tale esigenza era avvertita dai partiti di sinistra e, in particolar modo, dal Partito comunista, il quale, pur essendo l'unico ad avere mantenuto una presenza significativa nei luoghi di lavoro, non godeva di un larga influenza sui lavoratori; le correnti di sinistra intendevano realizzare un sindacato di massa, che fosse in grado di penetrare all'interno della crisi in atto e di risolverla, per risollevare la classe operaia e consentire al partito di svolgere un ruolo di sintesi politica.

La stessa esigenza si poneva anche per la Democrazia cristiana che, invece, era priva di canali di collegamento con la classe operaia e, proprio per questo motivo, avvertiva tale esigenza anche più lucidamente delle sinistre; essa riteneva che il nuovo modello sindacale dovesse essere incentrato su un'organizzazione, istituzionalmente riconosciuta, capace di isolare il conflitto di classe e di dare stabilità entro la cornice statale.

La circostanza che il Patto di Roma lasciava impregiudicate tutte le questioni relative alla struttura definitiva dell'organizzazione sindacale, era probabilmente indice, non tanto della volontà di raggiungere un compromesso tra le diverse forze in campo, in

nome di una soluzione unitaria, quanto piuttosto di uno scontro di dimensioni tali per si preferì, come di fatto accadde, ricorrere all'arte della diplomazia e lasciare che il tempo facesse il suo corso.

I comunisti e i socialisti sostenevano la necessità di dare al sindacato una struttura organizzativa di tipo orizzontale, incentrata sulle Camere del lavoro e sulla Confederazione, in cui potevano riconoscersi grandi masse popolari, il cui unico punto in comune era dato dalla ricerca di un'occupazione. Tale proposta, infatti, era perfettamente aderente sia alla realtà nel meridione, dove vi era una manodopera prevalentemente occupata nel settore agricolo o in attività industriali molto arretrate, sia nel settentrione, dove, invece, era presente una manodopera che lavorava nelle grandi fabbriche. Tale modello organizzativo era capace di accogliere e dirigere le istanze di una base diversificata ed in rapida crescita.

La corrente cattolica si pronunciò, invece, per il modello organizzativo di tipo verticale, ossia a favore di un decentramento sindacale "federale", che facesse perno sui sindacati locali e provinciali e sulla federazione nazionale, svincolandoli il più possibile dagli organi camerali e confederali, ai quali si voleva lasciare una funzione di coordinamento e affiancamento dell'azione dei sindacati.

Pur essendo tale modello organizzativo non meno radicato di quello orizzontale (per lungo tempo le strutture di categoria costituirono la spina dorsale del sindacalismo), tuttavia, esso avrebbe potuto trovare difficilmente attuazione in tale preciso momento storico, poiché contrastava non poco con il quadro economico-sociale, caratterizzato dalla necessità di organizzazioni in grado di accogliere le istanze di interessi largamente diffusi. Da'altro canto, uno degli obiettivi della corrente cattolica, nel proporre tale modello sindacale, era quello di dilatare la capacità del sindacato di isolare gli aspetti più squilibranti e politici del conflitto di classe, risolvendolo mediante una serie continua di mediazioni contrattuali. Si trattava, in definitiva, di un modello che aveva alla base una concezione contrattualistica e apolitica del sindacato, che, come tale, non poteva che essere rifiutata dall'esperienza sindacale dell'epoca.

Per tutti questi motivi, la corrente cattolica ben presto si convinse che tale modello sindacale proposto era impraticabile e vi rinunciarono. E tale cambiamento di rotta fu già visibile nel corso del Congresso sindacale di Napoli (gennaio 1945), che si chiuse con l'approvazione del primo Statuto della Confederazione generale dei lavoratori italiani, nel quale è lapalissiana la prevalenza delle strutture orizzontali rispetto a quelle verticali.

## **8. La crisi dell'unità sindacale: nascita della CGIL, CISL e UIL.**

Come anticipato pocanzi, nonostante i vari tentativi di salvaguardare l'unità sindacale, questa non durò a lungo, soprattutto a causa dei profondi mutamenti politici intervenuti dal 1948, che sgretolarono tutti i presupposti sui quali era stata costruita l'ipotesi di un sindacalismo unitario nel periodo dell'immediato post- fascismo.

L'inevitabile crisi all'interno della CGIL esplose verso la seconda metà degli anni 50', in concomitanza a forti tensioni sociali che caratterizzarono questi anni: la disoccupazione dilagava, vi furono numerosi licenziamenti, soprattutto nei grandi centri industriali del nord Italia, cui spesso seguivano sommosse dei lavoratori, sedate con la forza da parte del Governo.

Inoltre, il 18 aprile del 1948 si ebbe un rovesciamento della situazione parlamentare: le sinistre unite furono sconfitte e la Democrazia cristiana conquistò la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento.

La rottura dell'unità antifascista, con l'uscita delle sinistre dal governo, contribuì ad accentuare l'amarrezza da parte delle masse operaie.

L'unità sindacale, che si era tentata di salvaguardare anche dopo la rottura dell'unità dei partiti antifascisti, non poteva non risentire del mutato clima politico. Anche perché la tanto discussa autonomia tra sindacati e partiti non si era, nella realtà dei fatti, realizzata.

Da un lato, infatti, la corrente sindacale cristiana stringeva sempre più fitti legami con il partito della democrazia cristiana e, dall'altro, la polemica contro i comunisti diveniva sempre più aspra.

Il Governo centrista andava assumendo sempre più uno spiccato carattere antioperaio e la pressione della borghesia per la restaurazione capitalistica cresceva vertiginosamente.

La scissione, che era stata evitata al Congresso di Firenze, era oramai alle porte.

L'occasione formale per la scissione della corrente cristiana dalla CGIL fu data dallo sciopero generale seguito all'attentato di Togliatti del 14 luglio 1948<sup>56</sup>. In tale

---

<sup>56</sup> L'episodio in questione fu l'ultimo di una lunga serie, durante i quali la corrente cristiana aveva chiaramente preso le distanze dall'atteggiamento della Confederazione generale dei lavoratori. Così, a titolo esemplificativo, nell'agosto del 1947, la corrente cristiana si dissociò pubblicamente da un'agitazione, decisa a maggioranza dalla Federazione, indetta contro il caro-vita. Pochi mesi dopo, in occasione dello sciopero generale proclamato a Roma, non solo la corrente cristiana si dissociò, ma auspicò pubblicamente il fallimento di tale protesta. In effetti, l'attentato a Togliatti fu solo formalmente la causa scatenante della scissione, le cause reali sono da ricercare altrove. Così secondo G. CANDELORO, *Il movimento sindacale in Italia*, Roma, 1950, pag. 169, "la scissione fu il risultato di pressioni fortissime esercitate sulla corrente cristiana dall'esterno, non solo da parte del Vaticano o del Governo o del padronato, ma soprattutto da parte degli americani". Al Vaticano interessava soprattutto che i lavoratori cattolici fossero sottratti alle influenze marxiste, mentre agli americani premeva che

occasione, poiché lo sciopero era stato indetto senza fissarne la fine, la corrente cristiana invitò la Confederazione generale dei lavoratori a ordinarne la conclusione entro il giorno successivo.

La conclusione, da parte di quest'ultima, fu disposta di lì a due giorni, provocando la dura reazione della corrente cristiana, la quale, attraverso un documento, datato 16 luglio, fece sapere che, poiché ritenevano che la maggioranza dei membri della CGIL avesse rotto il patto di unità sindacale e violato lo spirito dello Statuto, i sindacalisti cristiani, d'intesa con la presidenza delle ACLI, avrebbero indetto un convegno nazionale della corrente, in cui avrebbero prospettato, come poi effettivamente fecero, ai lavoratori la necessità di creare un sindacato autonomo e democratico che fosse libero da qualsiasi influenza dei partiti.

La scissione era oramai compiuta.

D'altro canto, la rottura dell'unità sindacale corrispondeva al disegno della borghesia industriale e agraria di spezzare la forza unitaria dei lavoratori; tale unità, rappresentava, infatti, il pericolo e l'ostacolo più grande alla restaurazione capitalistica, poiché dietro di essa si celava l'intenzione di modificare l'economia e la società a vantaggio delle masse operaie.

Al secondo Congresso nazionale delle ACLI (ottobre 1948), la corrente democratico-cristiana costituì un'organizzazione autonoma, che assunse la denominazione di Libera confederazione generale italiana del lavoro (LCGIL).

A poco meno di un anno dalla scissione della Confederazione generale dei lavoratori, le correnti socialdemocratiche e repubblicane si dichiararono anch'esse sciolte e diedero vita ad un'organizzazione autonoma che assunse il nome di Federazione italiana del lavoro (FIL); subito dopo la costituzione di quest'ultima, si avviarono una serie di contatti per fondere nuova organizzazione con la corrente cristiana.

Infatti, di lì a breve, il 1 maggio 1950, la fusione fu resa operante e fu costituita la Confederazione italiana dei sindacati del lavoro (CISL).

Quasi contemporaneamente alla costituzione della CISL, nasceva un'ulteriore organizzazione dei lavoratori: l'Unione italiana del lavoro (UIL), che raggruppava i sindacalisti della FIL che si erano mostrati contrari alla fusione con la corrente sindacale cristiana (in specie, i sindacalisti repubblicani, la cui visione laica del

---

l'organizzazione sindacale acquistasse un ruolo politico e che accentuasse i caratteri di un sindacato unito ed anticomunista, che raccogliesse tutte le forze centriste, dai cattolici ai socialdemocratici e ai repubblicani. Secondo altri, *cf.* F. SANTI, in AAVV, *I sindacati in Italia*, Bari, 1955, pag. 146, la causa della scissione risiedeva nell'egemonia comunista sul movimento sindacale, la quale rendeva impossibile la coesistenza fra cattolici e marxisti anche solo sul piano sindacale, perché troppo grande era il divario ideologico tra le due in campo religioso, ideologico e sociale.

sindacato era totalmente incompatibile con quella della corrente cristiana) e un gruppo di sindacalisti di ispirazione socialdemocratica, staccatisi dalla Confederazione generale dei lavoratori.; tale movimento doveva rappresentare un'alternativa alle due tendenze, marxista e cristiano-democratica.

Sempre nello stesso anno, sorse anche la Confederazione italiana dei sindacati nazionali dei lavoratori (CISNAL), ispirata ai principi del c.d. "sindacalismo nazionale", di chiaro orientamento corporativistico, i cui scopi riprendevano quelli di ispirazione fascista.

Agli inizi del 1951 il movimento sindacale italiano era, raggruppato in quattro Confederazioni a carattere nazionale: la CGIL, la CISL, la UIL e la CISNAL.

La CISL, nella quale coesistevano le correnti cristiano democratica, repubblicana e socialdemocratica, assunse la forma di sindacato libero ed esplicitò i principi cui si informava la sua attività durante il suo primo Congresso a Napoli: essa respingeva il sindacato fondato, diretto ed ispirato da correnti politiche, sostenendo la necessità della sua autonomia; intendeva creare un sindacato che fosse chiaramente riconoscibile rispetto al partito politico cattolico, se non altro per distinguersi dal modello sindacale proposto dalla CGIL.

Ed, in effetti, la posizione della CISL divergeva profondamente, sotto parecchi aspetti, da quella della CGIL.

In primo luogo, in ossequio al principio di autonomia sindacale, essa contrapponeva ad una visione estremamente politicizzata dell'azione sindacale una concezione che privilegiava il perseguimento di obiettivi immediati e concreti, soprattutto a livello d'impresa e, conseguentemente, rifiutava di scendere in campo per la risoluzione dei problemi generali della società e dello Stato.

In secondo luogo, la CISL incentrava l'azione del sindacato sulla tesi produttivistica. In forza di tale tesi, al fine di realizzare il miglioramento della condizione economica e sociale della classe operaia, era necessario che quest'ultima finalizzasse il proprio impegno per il raggiungimento della massima efficienza e produttività dell'impresa. Infatti, proprio grazie alla realizzazione della maggiore produttività imprenditoriale, di riflesso poteva ottenersi il miglioramento della posizione sociale dei lavoratori. Si trattava di un'impostazione lealista verso il capitalismo e verso lo Stato: l'obiettivo del sindacato era quello di provvedere al miglioramento della classe operaia, ma ciò doveva avvenire nel rispetto del Governo e delle sue istituzioni.

Altro punto fondamentale nell'elaborazione teorica della CISL risiedeva nella contrattazione aziendale, che divenne il punto centrale dell'azione sindacale per tutti gli anni 60'-70'

L'attenzione mostrata per la contrattazione collettiva a livello aziendale non era altro che una ripresa delle istanze di decentramento e federalismo a suo tempo proposte dalla corrente cristiana della CGIL prima della scissione, e che ispirò tutta l'azione della CISL tra il 1950 e il 1960.

La CISL riteneva che la politica contrattuale del sindacato doveva essere diretta ad esaltare al massimo l'efficienza del sistema economico nazionale e delle sue unità produttive e per farlo occorreva puntare sulla contrattazione aziendale: la pressione sindacale differenziata nei settori e nelle moderne aziende industriali, infatti, avrebbe garantito il raggiungimento di tale obiettivo.

Così facendo, inoltre, la CISL accentuava il suo ruolo di forza legata alle politiche dei governi centristi.

La CGIL, invece, si poneva nelle vesti di sindacato che, forte del legame con le masse operaie, in aperto antagonismo con il regime capitalista, si ergeva a difensore delle istituzioni repubblicane e democratiche. Nell'ottica della CGIL non era necessario che tra sindacato e partito vi fosse autonomia; anzi, il partito costituiva una sorta di prolungamento dell'organizzazione sindacale, era lo strumento di raccordo tra le masse operaie e la società, cui spettava il compito di indicare al sindacato le strategie da adottare per modificare l'assetto economico. La Confederazione unitaria, sulla scia del proprio substrato ideologico, si proponeva di scendere in campo per un generale miglioramento della condizione economica e sociale delle masse di lavoratori e, quindi, tra i suoi compiti vi era quello di intervenire non solo per la risoluzione delle questioni strettamente legate alla condizione di operaio, ma per la realizzazione di un nuovo ordine sociale, in cui le ricchezze fossero distribuite in maniera più equa. La CGIL propose, in occasione del Congresso di Genova del 1949, il c.d. "Piano del lavoro", che costituì uno dei primi esempi di programmazione generale dell'economia, con il quale si intendeva consentire al sindacato di prendere parte alle decisioni dello Stato nell'ambito della politica economica. Tale piano aveva come obiettivi principali la ricostruzione e lo sviluppo dell'occupazione, da realizzare attraverso la nazionalizzazione dell'energia elettrica, la costituzione di un ente per lo sviluppo agricolo e di un ente nazionale per lo sviluppo dell'edilizia popolare e sociale nonché la realizzazione di un piano di opere pubbliche essenziali. Ancorché tale proposta

rappresentasse un importante tentativo di fornire una direttrice politico-economico unitaria, essa fu liquidata dal governo come inattuabile.

Alla luce di quanto detto, non difficile osservare che profonde erano le differenze ideologiche tra i due sindacati, sia per quanto concerneva l'elaborazione teorica, sia per i conseguenti programmi elaborati, e la contrapposizione che ne conseguiva veniva vissuta drammaticamente anche dalla classe operaia, all'interno delle fabbriche.

Gli anni seguenti alla scissione furono, infatti, tra i più bui della storia del movimento sindacale: Migliaia di quadri, socialisti e comunisti, vennero licenziati dai padroni; le libertà sindacali venivano costantemente attaccate nel pieno del processo di restaurazione capitalistica, appoggiato esplicitamente dai governi centristi. Il loro carattere antioperaio non aveva veli: l'intervento della forza pubblica in ogni sciopero o manifestazione costituiva la normalità; furono anni di eccidi di operai e braccianti, di inaudite repressioni fuori e dentro le fabbriche

In tale contesto, mentre la CISL rafforzava i suoi legami con i governi centristi, attraverso fitti legami con la Democrazia cristiana, di cui, non a caso, erano membri i suoi quadri e i suoi dirigenti, la CGIL risentì dell'isolamento seguito alla scissione e rafforzò i legami con i due partiti della sinistra storica, accentuando la contrapposizioni con le altre due centrali sindacali, la CISL e la UIL.

La crescente contrapposizione tra le due correnti sindacali si acuiva sempre più e i rapporti tra le due assunsero i toni dello scontro vero e proprio in occasione dello sciopero generale che la CGIL indisse contro la proposta di legge in materia elettorale, la c.d. legge truffa<sup>57</sup> e rispetto al quale la CISL prese le distanze, arrivando a dichiarare illegali gli scioperi attuati per motivi non economici.

I contrasti tra CGIL e CISL, dopo un periodo di breve tregua, si riacutizzarono negli anni 53'-54', quando CISL e UIL firmarono con la Confindustria un accordo sul conglobamento delle varie voci salariali.

La CGIL non sottoscrisse tale accordo, dando inizio al periodo dei c.d. accordi separati a tutti i livelli; in tale periodo la contrapposizione tra GCIL da un lato, e CISL e UIL dall'altro, era così forte che i rapporti tra esse erano di tipo quasi esclusivamente epistolare e, per dare un'idea della drammaticità dei rapporti, basti pensare che per i

---

<sup>57</sup> Tale proposta di legge prevedeva che venisse attribuita la maggioranza assoluta ai partiti che avessero superato il 50% dei voti; Il 30 maggio, quando la legge venne approvata definitivamente in Parlamento, la CGIL indisse un sciopero generale, cui prese parte il 56% dei lavoratori italiani, nonostante l'azione contraria svolta dalla CISL e dalla UIL. Tuttavia, alle elezioni politiche del 7 giugno 1953 la legge maggioritaria non scattò per circa 57.000 voti. Tale fatto rappresentò una sconfitta pesante per i partiti di centro, che aprì una fase di riflessione critica all'interno della CISL.

sindacalisti della CISL e UIL firmare congiuntamente alla CGIL un accordo equivaleva essere deferiti agli organi statutari per l'adozione di misure disciplinari.

La CGIL perdeva sempre più terreno, com'è testimoniato da un altro importante evento: nel marzo 1955 si verificò una grave sconfitta per la CGIL, che perse alle elezioni nelle Commissioni interne della Fiat e fu superata dalla CISL, la quale divenne il primo sindacato, con il 46% dei voti, seguito dalla CGIL con il 36% e dalla UIL con il 23%.

Fu in tale occasione che all'interno della CGIL si avviò un processo critico di analisi della propria linea di condotta, finalizzato ad individuare gli errori commessi. La CGIL ammise di avere trascurato, dando la precedenza a generali problemi politici, quelli più intimamente collegati con la posizione degli operai, quali, ad esempio, il rapporto fra condizione operaia e processo tecnologico, di aver sottovalutato il controllo operaio sul processo produttivo, di non avere incalzato il padronato in fabbrica, di essersi eccessivamente distaccata dalla realtà lavorativa all'interno delle fabbriche.

Nel Congresso del 1956, si ebbe una svolta: si iniziò a parlare del controllo operaio sul processo produttivo, quale strumento di potere della classe operaia non solo all'interno della fabbrica, ma con proiezioni immediate nella società; si affermò che gli operai non dovevano subire passivamente l'introduzione di nuove tecnologie e di forme di organizzazione del lavoro, ma dovevano saperle gestire perché esse non venissero utilizzate dai padroni contro di loro, tutti temi che saranno al centro dell'iniziativa del sindacato nel decennio 1960-1970.

Gli effetti non tardarono a farsi sentire: nell'estate del 1956 braccianti e ferrovieri, con le rispettive organizzazioni, guidarono unitariamente la vertenza e la lotta, ma i fatti d'Ungheria, dell'ottobre 1956, troncarono bruscamente questo fragile spiraglio di dibattito.

La CGIL, a differenza del PCI, espresse la sua deplorazione per l'intervento sovietico in Ungheria, condannando i metodi antidemocratici di governo e di direzione politica ed economica, che causavano il distacco tra fra i dirigenti e le masse popolari.

La Segreteria della CGIL, infatti, si mostrò contraria all'impiego delle forze armate straniere; tale posizione era in aperto contrasto con quella del PCI che aveva, invece, assunto una posizione di aspra critica verso gli insorti. La CISL e la UIL attaccarono duramente la CGIL per la solidarietà mostrata verso i massacratori degli operai e degli studenti ungheresi, tant'è che sollevarono la c.d. "questione morale", cioè il rifiuto dei rappresentanti della CISL e UIL di sedersi al tavolo delle trattative con i rappresentanti della CGIL.



Nonostante i due maggiori partiti di sinistra si fossero attestati su posizioni diametralmente opposte, ancora una volta si tentò di mantenere l'unità tra le tre maggiori confederazioni sindacali, attraverso l'appello lanciato da Di Vittorio per la ricostruzione di una grande organizzazione unitaria, democratica, autonoma e indipendente dallo stato e da tutti i partiti.

La CISL rispose in maniera sprezzante, dichiarando che al suo interno non vi era necessità di un ripensamento dei propri indirizzi e proponendo, a sua volta, la creazione di una organizzazione unitaria, ricomprensente però solamente le forze "sinceramente democratiche", ossia la UIL e la corrente socialista della CGIL, con l'esclusione, invece, della corrente comunista.

I sindacalisti socialisti non raccolsero l'invito e rimasero all'interno della CGIL, ma furono artefici di un compromesso per risolvere i problemi della democrazia interna alla CGIL. Esso consisteva nella possibilità per le organizzazioni sindacali di decidere di non prendere posizione su questioni o avvenimenti nazionali o internazionali, di carattere prettamente politico e, nell'ipotesi in cui su tali questioni non si fosse raggiunto un accordo, veniva garantito il diritto di esprimere il proprio dissenso.

## **9. La parabola discendente dei sindacati: dall'autunno caldo ad oggi.**

### **9.1. La curva ascendente.**

Se volessimo rappresentare graficamente l'andamento del "fenomeno sindacale" nel corso di oltre un secolo della sua esistenza, esso potrebbe avere la forma di una parabola. Infatti, proprio come questa, il fenomeno sindacale è cresciuto enormemente in una prima fase (curva ascendente): dalle prime sporadiche forme di organizzazione di lavoratori, con finalità prevalentemente assistenzialistiche, esso è divenuto uno strumento di autotutela di interessi collettivi ben radicato nella società, dotato di una struttura ramificata in orizzontale e in verticale, il cui peso è cresciuto fino al punto di renderlo uno dei protagonisti della vita politica del Paese.

L'apice di tale ipotetica parabola coinciderebbe, poi, con il c.d. autunno caldo, punto di snodo tra due periodi della storia sindacale, nonché momento iniziale di un declino, che arriva fino ai giorni nostri (curva discendente).

Ora, essendoci fino a questo momento occupati della curva c.d. ascendente, non rimane che proseguire, seguendo il corso di tale ipotetica parabola, con l'analisi del c.d. autunno caldo e, successivamente, della curva discendente.

Per comprendere appieno la portata del c.d. autunno caldo, è necessario fornire un quadro generale degli avvenimenti che lo prepararono, che resero possibile, attraverso

un'azione unitaria, la reviviscenza dell'antica efficienza che aveva caratterizzato l'attività del sindacato negli anni precedenti.

A tal proposito, prima di affrontare i fatti del 68', ci si soffermerà sul quadro economico, politico e sindacale del ventennio che precedette l'autunno caldo.

Sul fronte economico, nella prima metà degli anni 50', si assistette ad una ripresa di proporzioni enormi, che portò a parlare di vero e proprio miracolo economico (tale *trend* positivo proseguì per tutti gli anni 50'- 60'): la produzione – soprattutto nel settore industriale – aumentò del 95%, il rendimento orario dei lavoratori salì dell'89%, l'incremento dei profitti si assestò intorno all'86%.

Ciò nonostante, a fronte di una situazione economica in netta ascesa, si registrò un livello dei redditi operai quasi al limite della sussistenza ed un tasso di disoccupazione, che nonostante il *boom* della produzione, rimase invariato<sup>58</sup>.

Altro fenomeno di non poco conto, che si verificò alla fine degli anni 50', fu la poderosa ondata migratoria dei lavoratori del Sud verso le regioni industrializzate: la ripresa economica spinse ingenti masse di lavoratori a lasciare le campagne e a riversarsi nei grandi centri industriali. Ciò determinò di sovente conflitti all'interno della classe dei lavoratori, poiché gli emigranti del Sud furono catapultati in una realtà, lavorativa e sociale, profondamente diversa da quella a loro nota. Non di rado si verificarono scontri all'interno delle fabbriche ed episodi di razzismo nelle grandi città industrializzate del Nord.

Per tale motivo, gli immigrati costituirono inizialmente l'anello debole della lotta sindacale, in quanto maggiormente esposti alle politiche padronali, tendenti a minare l'unitarietà della classe dei lavoratori. Tuttavia, più tardi saranno proprio gli immigrati i protagonisti dei più alti momenti di scontri di classe negli anni 60'.

In campo politico, si verificò l'ingresso della sinistra al governo. I due anni seguiti alle elezioni del 58' – anno del primo governo Fanfani – videro fraporsi numerosi ostacoli sulla difficile strada dell'apertura a sinistra, che già era nell'aria, ma che era osteggiata dalla destra economica e dalla larga parte della democrazia cristiana.

Si assistette, perfino, ad un tentativo di involuzione autoritaria: caduto il governo Segni, si costituì il governo Tambroni, appoggiato in Parlamento dalla destra neo-fascista. La reazione popolare fu immediata, si susseguirono grandi manifestazioni in tutte le piazze d'Italia, durante le quali l'intervento della polizia causò la morte di

---

<sup>58</sup> La corrente sindacale cristiana individuò la causa di tale situazione nella debolezza contrattuale del sindacato, dovuta alle sue divisioni interne (tra cui, pesava non poco la diffusa e oramai consolidata pratica degli accordi separati) e auspicò, ancora una volta, la realizzazione l'unione di tutti i lavoratori in campo sindacale.

numerosi operai; a seguito di tali episodi la democrazia cristiana fece marcia indietro e Tambroni fu costretto a dimettersi.

Per superare la gravissima crisi, fu formato un governo monocolore, presieduto da Fanfani, che ottenne, nell'agosto 1960, l'astensione dei socialisti in Parlamento, aprendo così la stagione politica del centro-sinistra e dando avvio all'alleanza tra la democrazia cristiana e socialisti. Tale svolta creò un clima più favorevole per le lotte operaie.

Ed, infatti, questi anni furono caratterizzati da una nuova fase di unità dell'azione sindacale; con numerose lotte, quasi sempre in occasione dei rinnovi dei contratti collettivi.

I primi a scendere in piazza e a dare prova del rinnovato vigore operaio furono i metalmeccanici di Brescia (1958), i quali ottennero, al termine delle loro proteste, notevoli incrementi salariali e riduzioni dell'orario di lavoro. Alla OM di Brescia, dopo una campagna contro le interferenze datoriali per l'elezione della commissione interna, condotta dalla FIOM, ma anche dai quadri della FIM, la commissione interna eletta venne sconfessata dagli attivisti di base della FIM-CISL. Si trattava di un atto importante, con il quale veniva sconfessata tutta la politica fino ad allora condotta dalla FIM; la direzione della FIM bresciana fu assunta dalla sinistra, isolando la CISL provinciale e la FIM nazionale. Il nuovo gruppo dirigente attaccò con vigore la pratica degli accordi separati e pose con forza l'esigenza di un rilancio delle lotte con l'uso dello sciopero. Fu così che FIM e FIOM proclamarono unitariamente, nel dicembre del 1958, uno sciopero alla OM contro i "premi antis-ciopero", ossia quei premi concessi, ogni sei mesi, dalle aziende a quei lavoratori che non avevano preso parte ad azioni di sciopero. Lo sciopero non ebbe un successo clamoroso, ma l'importanza di esso risiede nel fatto che, a partire da quel momento, la FIM e la FIOM furono protagoniste nel bresciano di lotte unitarie.

Fu poi la volta dei elettromeccanici milanesi: anche in questo caso si ebbero lotte durissime durante le quali oltre centomila lavoratori scesero in piazza, ottenendo a conclusione di esse un accordo con l'Intersind. Era la prima volta che l'associazione sindacale delle Partecipazioni Statali, nata dallo "sganciamento" delle aziende pubbliche della Confidunustria avvenuto nel 1956, sottoscriveva un accordo separato.

Sulla scorta di tali importanti vittorie e della ritrovata unitarietà, si apriva la vertenza dei metalmeccanici, il cui contratto collettivo scadeva nell'autunno del 1962. Numerose vertenze aziendali erano state avviate fin dall'inizio dell'anno, soprattutto nelle grandi fabbriche di Milano e Torino (presso l'Alfa Romeo, la Siemens, la Lancia)

ed incontrarono una resistenza intransigente nella Confindustria. Le tre maggiori confederazioni dei metalmeccanici, la UILM, la FIM e FIOM, decisero di anticipare la discussione del contratto nazionale. Dopo lotte durissime, le tre Confederazioni conclusero un'importante accordo con l'Intersind e l'Asap<sup>59</sup>, con cui di fatto fu affermato il principio delle sedi plurime di contrattazione collettiva.

Il protocollo in questione, anche se non pose fine alla lotta contrattuale, impresso ad essa una svolta decisiva. Due giorni dopo, SIDA e UILM firmarono un accordo separato con la Fiat, che accettava lo "spirito" dell'accordo raggiunto con l'ENI. L'accordo, già di per sé grave, lo era ancora di più perché le tre Confederazioni, per piegare la resistenza della Confindustria, avevano proclamato uno sciopero a cui, nonostante l'accordo separato, prese parte il 92 % dei lavoratori Fiat. I giorni dello sciopero furono caratterizzati da grandi tensioni, che culminarono con la devastazione della sede UIL di Torino. Tale sciopero rappresentò la premessa per porre fine alla prassi degli accordi separati.

Successivamente, il 2 ottobre 1962, l'Intersind e l'Asap firmarono un nuovo protocollo, integrativo di quello precedente, nel quale fu riconosciuto il diritto del sindacato a contrattare, a livello aziendale, i sistemi di cottimo, il premio di produzione, le lavorazioni a catena. La vertenza con le aziende a partecipazione sociale si concluse il 20 dicembre di quell'anno, mentre per piegare la resistenza della Confindustria fu necessario un ulteriore sciopero generale dell'intero settore industriale, che si concluse con un accordo analogo a quello raggiunto pochi mesi prima con l'Intersind e l'Asap.

Era la prima grande vittoria del movimento sindacale dai tempi della liberazione.

L'anno seguente si verificò l'ingresso del Partito socialista italiano nel Governo alle elezioni del 1963.

Tale ingresso, però, fu non poco travagliato: il Congresso del Partito socialista italiano, in cui si doveva decidere l'ingresso formale nel governo, portò ad una grave scissione. Infatti, all'interno della sinistra di tale partito vi erano opinioni divergenti in merito a tale ingresso.

Alcuni esponenti non erano d'accordo con tale proposito e diedero vita al Partito socialista di unità proletaria (PSIUP). Altri, invece, votarono la sfiducia al governo, di cui faceva parte integrante il partito socialista.

---

<sup>59</sup> Il 5 luglio 1962, dopo lotte durissime, le tre maggiori federazioni dei metalmeccanici (FIM, FIOM e UILM) e l'INTERSIND e l'ASAP (Associazione delle aziende ENI) siglarono un accordo sulla "contrattazione articolata", che per la prima volta riconobbe ai sindacati il diritto alla contrattazione a livello aziendale, seppure non in termini integrativi, ma applicativi del contratto collettivo nazionale.

Tale scissione ebbe ripercussioni rilevanti all'interno della CGIL: migliaia di quadri dell'organizzazione passarono al nuovo partito, che si definiva l'unico vero erede della tradizione storica del socialismo italiano, del suo carattere rivoluzionario, del suo saldo ancoraggio alla tradizione marxista. Tuttavia, il grande equilibrio mostrato dal gruppo dirigente della CGIL evitò che tali accadimenti sfociassero nello sgretolamento dell'unità sindacale, che anche questa volta fu, quindi, mantenuta intatta.

Contemporaneamente a tali avvenimenti, si affacciarono nel panorama sindacale importanti proposte innovatrici da parte dei sindacati.

La CISL elaborò la proposta di "risparmio contrattuale", che prevedeva la destinazione di quote contrattate di salario ad un fondo di investimento diretto dai lavoratori. Tuttavia, tale proposta non ebbe grande seguito, soprattutto per via delle critiche mosse dalla CGIL, che temeva lo snaturamento della funzione del sindacato, il cui compito era quello di lottare per una più equa distribuzione dei redditi, non per l'amministrazione di essi.

Altri spunti animarono il dibattito sindacale in questi anni; i Convegni, svoltisi nel 1956, della CGIL e della CISL, ebbero come temi principali la programmazione della politica sindacale<sup>60</sup> e l'autonomia dei sindacati rispetto ai partiti politici<sup>61</sup>.

L'aria che si respirava sul finire degli anni 60' era di profonda insoddisfazione: il miracolo economico era stato tale solo per gli imprenditori, alla crescita della produzione non aveva corrisposto un reale miglioramento delle condizioni economiche per i lavoratori ed il malcontento, che serpeggiava da tempo, esplose sotto forma di vera e propria rivoluzione nell'autunno del 68'.

I profondi mutamenti tecnologici ed, in particolare, l'automazione del processo produttivo avevano acuito il sistema di sfruttamento padronale nei confronti dei

---

<sup>60</sup> L'esigenza fu sollevata dalla CGIL nel 1964, di fronte agli attacchi provenienti dalla destra sulla politica salariale, ritenuta la causa del marcato aumento dei prezzi. La CGIL riteneva, invece, che l'aumento dei prezzi fosse imputabile all'inadeguatezza delle strutture economiche italiane e riteneva che la soluzione consistesse nell'incrementare i consumi. Tale soluzione richiedeva, però, riforme di struttura e nuovi investimenti nel settore industriale, in quello agricolo e in quello della distribuzione. Il Governò, però, proponeva, invece, una politica di controllo della dinamica salariale, rispetto alla quale la CGIL si mostrò assolutamente contraria.

<sup>61</sup> Il dibattito era incentrato su due questioni principali: da un lato, l'incompatibilità fra cariche politiche e cariche sindacali e, dall'altro, la posizione del sindacato dinanzi alla programmazione. Sulla prima questione, fu raggiunto un compromesso, in forza del quale fu stabilito che l'appartenenza agli organi esecutivi del sindacato era incompatibile con l'appartenenza agli analoghi organi di partito; mentre sulla questione della programmazione fu raggiunta una soluzione di mediazione tra la tesi che voleva l'adesione incondizionata al piano proposto dal Governo e quella di un rifiuto totale a tale programma. La soluzione di mediazione consisteva nell'accettare la politica del Governo come quadro di riferimento, ma nel contempo nel riconoscere al sindacato il diritto di portare avanti rivendicazioni in contrasto con tale programma, ove ciò rientrasse nell'interesse delle masse lavoratrici.

lavoratori: i ritmi lavorativi erano cresciuti vertiginosamente e i carichi di lavoro erano divenuti quasi insostenibili.

Spesso, peraltro, all'introduzione delle innovazioni tecnologiche aveva corrisposto un appiattimento della professionalità; infatti, l'apporto dei lavoratori al processo produttivo era ridotto al semplice svolgimento di mansioni meccaniche predefinite.

L'introduzione di tali innovazioni tecnologiche aveva prodotto effetti anche nei confronti di un'altra categoria di lavoratori, gli impiegati: il vecchio ruolo di ponte di collegamento tra imprenditori e classe operaia venne meno, le funzioni ed il ruolo fino ad allora svolti furono ridimensionati, e si ebbe un progressivo avvicinamento alla classe operaia, determinato da una sempre più omogenea condizione di trattamento con la classe operaia.

Ed, infatti, uno degli aspetti peculiari del sindacato di fine anni 60' fu la coalizione tra operai e impiegati, entrambi desiderosi di affrancarsi dai padroni.

In tale clima di tensione e voglia di riscatto, si svilupparono le contestazioni dei giovani universitari nel 68'<sup>62</sup>, dalle quali la classe operaia seppe trarre nuovi spunti, soprattutto sul terreno della democrazia e della partecipazione diretta: l'assemblea, ad esempio, ma anche la revisione dei metodi di direzione, la modifica radicale del rapporto tra organizzazione sindacale e masse, furono oggetto di grande dibattito all'interno dei sindacati e che contribuirono in maniera determinante al processo di rinnovamento che si sarebbe verificato nel decennio successivo.

Il 68' si aprì con due importanti vertenze. La prima aveva ad oggetto la richiesta unitaria da parte delle tre confederazioni di una modifica strutturale del sistema pensionistico allora in uso<sup>63</sup>; la seconda, invece, riguardava l'abolizione delle c.d. gabbie salariali<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> I punti centrali attorno ai quali si svilupparono le contestazioni universitarie furono il rifiuto della scuola come fabbrica di consenso al sistema capitalistico, l'affermazione di una cultura alternativa legata alle esperienze della classe operaia, la smitizzazione dell'autoritarismo e delle gerarchie, una profonda convinzione antiimperialistica legata alle vicende della guerra in Vietnam e alle guerriglia in America Latina. L'incontro tra le lotte studentesche e l'azione operaia fu possibile grazie alle reazioni positive che i maggiori partiti e i sindacati ebbero di fronte a tali lotte studentesche. In particolare, ciò valse per il Pci, che si mosse per primo, per la Fiom e la Fim, le due maggiori organizzazioni dei metallurgici; e per la Cgil che, a differenza del Partito comunista, ebbe inizialmente un atteggiamento molto cauto, anche se poco dopo accettò l'idea di una cooperazione nelle lotte. D'altro canto, la sensibilità e la prontezza del sindacato nel fare proprie le istanze studentesche si spiega con il calo di iscritti che si era verificato negli ultimi anni: l'interazione con le lotte studentesche consentiva di porre rimedio a tale circostanza.

<sup>63</sup> Sulla riforma del sistema pensionistico, le tre confederazioni ed il governo raggiunsero un'intesa di massima il 27 febbraio 1968, riservandosi di sottoporre il testo ai rispettivi dirigenti. Essa prevedeva il 65% della retribuzione dell'ultimo triennio per i futuri pensionati con almeno 40 anni di contribuzione, e l'impegno ad arrivare gradualmente all'80% dopo il 1970. L'intesa determinò una vera e propria protesta generale contro le confederazioni da parte di numerose organizzazioni, semplici lavoratori e pensionati, in quanto essa prevedeva degli aumenti assai modesti alle pensioni in atto, spostava a sessanta anni l'età pensionabile per le donne e stabiliva il divieto di cumulo tra pensione e retribuzione. Tant'è che la CGIL

La combattività mostrata dalla classe operaia durante queste due vertenze era il segnale di una potenzialità insista nell'azione sindacale unitaria che si dispiegherà a pieno l'anno successivo e che consentirà ai sindacati, nel decennio successivo, di essere la bandiera dell'intera generazione di giovani, lavoratori ed intellettuali.

Ed, infatti, il 1968 fu l'anno nel quale la ritrovata unitarietà dell'azione sindacale mostrò che la classe lavorativa, quando agiva compatta ed unita, disponeva di una grande forza, che gli permetteva di ottenere risultati positivi non solo all'interno della fabbrica, ma nei confronti dei poteri politici.

Ma il 68' fu anche l'anno in cui si sviluppò un amplissimo movimento di lotta nelle fabbriche; Fiat, Italsider, Zanussi, Rex, Siemens, Magneti e Marelli furono tutte teatro di grandi lotte finalizzate all'ottenimento di ulteriori miglioramenti della condizioni economico-normative stabilite dai contratti collettivi.

L'anno successivo, si svolsero i Congressi della CGIL, della CISL e della UIL, che impressero un'importante spinta verso l'unitarietà dell'azione sindacale. Tra i temi centrali del Congresso della CGIL vi fu quello sull'autonomia dei sindacati rispetto ai partiti politici, che si concluse con l'affermazione dell'incompatibilità con il mandato parlamentare e la presenza negli uffici politici dei partiti. Il Congresso della CISL, invece, fu dominato dal dibattito sul ruolo storico di tale sindacato, rispetto al quale vi era una profonda divergenza di vedute tra chi riteneva (la maggioranza) che il sindacato dovesse essere completamente autonomo dai partiti politici e chi, invece (la minoranza), riteneva più opportuno attestarsi su posizioni moderate. Il Congresso si concluse con la vittoria della posizione sostenuta dalla maggioranza, che in definitiva, avviava la CISL a divenire sempre più un sindacato di classe. Il Congresso della UIL si svolse a pochi mesi di distanza dagli altri due ed ebbe come tema principale l'autonomia sindacale.

---

dopo l'assenso espresso inizialmente, si affrettò a ritirare il proprio consenso. La CISL e la UIL, invece, confermarono il loro giudizio positivo sull'intesa ed il governo predispose un disegno di legge che venne poi approvato in Parlamento. La CGIL, da sola proclamò uno sciopero generale, che registrò un'adesione massiccia. Si dovranno attendere, però, diversi mesi e altri due scioperi generali per raggiungere una nuova intesa con il governo, che apportò sostanziali modifiche alla legge; tale nuova intesa prevedeva l'aggancio pensioni-retribuzioni all'80% entro il 1975 e l'istituzione di un sistema di scala mobile per l'adeguamento costante delle pensioni all'aumento del costo della vita.

<sup>64</sup> Il sistema delle gabbie salariali, fino ad allora utilizzato, prevedeva, per il settore dell'industria, differenze retributive percentuali fra lavoratori aventi la stessa qualifica, a seconda della zona in cui lavoravano. All'origine di questo istituto vi era la convinzione che una diminuzione del costo del lavoro nelle zone depresse del paese avrebbe costituito un incentivo per le imprese ad investire. Si trattava di una convinzione errata che portò solo al risultato di discriminare i lavoratori del Sud rispetto a quelli del Nord. Per ottenere l'abolizione delle gabbie salariali furono posti in essere numerosi scioperi, che portarono ad un accordo con la Confindustria, il quale prevedeva l'eliminazione di esse in un arco di tre anni e mezzo.

Ma il 69' fu caratterizzato non solo da profondi ripensamenti all'interno dei tre sindacati, ma anche da intense lotte da parte degli operai, per i rinnovi contrattuali.

Il 1969 passò alla storia come il c.d. "autunno caldo" dei contratti; infatti, tutte le grandi categorie di lavoratori del settore industriale avevano i contratti collettivi in scadenza.

La costruzione della piattaforma rivendicativa registrò una partecipazione massiccia: le richieste ivi contenute riguardavano l'approvazione delle quaranta ore lavorative, la parità di trattamento economica e normativa tra operai e impiegati, aumenti salariali uguali per tutti e il riconoscimento del diritto di assemblea.

A differenza di quanto accadeva in passato, le lotte operai non furono sospese durante le trattative, ma al contrario, conclusa tale fase, la delegazione degli operai, insieme ai dirigenti sindacali, decideva le modalità e la durata delle lotte<sup>65</sup>. Si trattava di un sovvertimento della regola generale, imposta dai padroni ("o si tratta o si lotta"), che fino ad allora era stata applicate durante la fase dei rinnovi contrattuali, e stava a testimoniare la nuova forza combattiva della classe operaia.

Le lotte dell'autunno caldo videro coinvolti non solo i lavoratori, ma tutti i cittadini, che parteciparono in maniera massiccia alle manifestazioni indette in tutto il Paese; esse si conclusero con una sostanziale vittoria degli operai che videro accolte *in toto* le loro richieste.

Il sindacato vedeva allargarsi i propri orizzonti, avanzava rivendicazioni anche nel sociale e diveniva attore politico; il 68' rappresentò senza ombra di dubbio il punto di snodo fondamentale del rapporto tra Stato e sindacati, nonché il punto iniziale di quella ipotetica parabola, cui si accennato all'inizio del paragrafo, che vede la curva crescere fino al 1978 (anno in cui si verificò la c.d. "svolta dell'Eur), per poi discendere vertiginosamente negli anni 80'.

## **9.2. La curva discendente.**

Prima di tentare di individuare le cause che hanno condotto il sindacato a percorrere la curva discendente di quella ipotetica parabola cui s'è accennato in precedenza, sarà bene fornire un quadro dei principali accadimenti di cui è stato protagonista il sindacato negli ultimi trentanni.

---

<sup>65</sup> Altra importante novità nella prassi negoziale degli anni 70', fu che spesso la fase delle trattative incominciò ad essere seguita da folte delegazioni di lavoratori, soprattutto quando tale fase si svolgeva fuori dai luoghi di lavoro. Si trattava di una clamorosa rottura con la regola "se si lotta, non si tratta", imposta in passato dal padronato, secondo cui la condizione per potere negoziare era che i lavoratori svolgessero il proprio lavoro. Tale nuova prassi, da un lato, fungeva da deterrente aggiuntivo, essenzialmente simbolico e psicologico, per i datori di lavoro e, dall'altro, consentiva un controllo dal basso dell'operato sindacale.



Con riguardo agli anni 70', gli anni dell'ascesa sindacale, essi furono caratterizzati più dall'assetto complessivo delle relazioni industriali e dai rapporti tra sistema sindacale e sistema politico-istituzionale, che da sviluppi specifici nel modo d'essere delle organizzazioni sindacali<sup>66</sup>.

Tale aspetto è bene evidenziato dalle parole dell'allora segretario generale della CGIL, Agostino Novella: *"Per assumere consistenza e per durare nel tempo, le conquiste sindacali debbono necessariamente proiettarsi in obiettivi di riforma e di potere. A chi ci rimprovera che volere anche riforme e poteri sarebbe fare della politica, noi replichiamo che volere soltanto delle rivendicazioni è fare del semplice corporativismo"*<sup>67</sup>.

Tali parole sono l'emblema dell'avvenuta dilatazione dei confini dell'azione sindacale; infatti, non a caso si parlò di "strategia delle riforme", volendo con ciò sottolineare come i sindacati, trascendendo il loro normale ambito di attività rivendicativa, inserirono all'interno delle piattaforme sindacali, rivendicazioni inerenti importanti riforme sociali (casa, fisco, sanità), i cui destinatari erano chiaramente i governi.

Accanto alla forte innovazione in materia di politica rivendicativa sindacale, non può trascurarsi che, il mutato assetto tra Stato e sindacati, si manifestò anche con un'attenzione legislativa crescente. Gli anni 70' furono quelli in cui vide la luce il testo fondamentale di tutela dei lavoratori subordinati, lo Statuto dei lavoratori, ma furono anche gli anni in cui fu promulgata la legge sui licenziamenti individuali, in cui sempre maggiore attenzione fu prestata alla tutela delle donne e dei giovani ed in cui, fu promulgata la normativa della Cassa integrazione c.d. straordinaria.

D'altro canto, il ricorso al Parlamento, più che una scelta fu una necessità: le forze politiche di maggioranza, la stessa opposizioni ed i sindacati erano consapevoli che lasciare i diritti della classe operaia - soprattutto all'interno della fabbrica - privi di una specifica regolamentazione legislativa e, quindi, di specifici limiti, avrebbe comportato un potere padronale pressoché incontrastato.

Nel frattempo era andato maturando il progetto di ricostruzione di un sindacato unitario, tutt'altro che apolitico, ma indipendente dai partiti; un primo tentativo verso l'attuazione di questo obiettivo si realizzò con la stipulazione del patto federativo tra le tre confederazioni CGIL, CISL e UIL (1972), costituivo della Federazione Cgil-Cisl-

---

<sup>66</sup> Per un'analisi delle caratteristiche del sindacato negli anni 70' si veda anche T. TREU, *"L'intervento del sindacato nella politica economica"*, in *G.D.L e. R. I.*, 1983, pagg. 74 e ss.

<sup>67</sup> Cfr. A. NOVELLA, *La rivendicazione operaia nel cuore della società*, conferenza-stampa Cgil, 16 gennaio 1970, ora in A. ACCORNERO e A. CARDULLI (a cura di) *Le lotte in Italia 1970-75*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, XII, n. 51, 1974, pag. 44 ss.

Uil<sup>68</sup>. Ed, infatti, l'attività sindacale di questi anni fu caratterizzata dalla riscossa dell'azione unitaria, da un fervore solidaristico e da un pronunciato classismo operaio, nonché da una forte spinta egualitaria.

Altra caratteristica riscontrabile nel sindacato degli anni 70' fu il progressivo decentramento della contrattazione collettiva.

In questi anni il sindacato, infatti, sviluppò notevoli elementi di *lasser faire* collettivo<sup>69</sup>, spostando il baricentro della contrattazione collettiva sul livello aziendale e perdendo le caratteristiche accentrate che gli erano proprie; ciò è testimoniato anche dal decentramento sindacale realizzato attraverso le nuove organizzazioni di base, i delegati e i Consigli di fabbrica<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> La Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil nacque dopo intensi dibattiti, che si svolsero durante tre congressi, cui presero parte le tre Confederazioni, riunite in un'assemblea nazionale. Il primo congresso (Firenze 1) si svolse nell'ottobre 1970 e vide sostanzialmente contrapposti due schieramenti: da una parte, la categoria dell'industria e, in particolare, dei metalmeccanici, che premevano per arrivare in tempi brevi alla costituzione di una grande organizzazione unitaria; dall'altra, i sindacati del pubblico impiego ed i vertici più legati a posizioni politiche più moderate, che erano assai poco convinti della scelta unitaria. L'assemblea si chiuse con un compromesso, una sorta di dichiarazione di intenti che poneva l'obiettivo dell'unità organica e fissava una seconda assemblea, da tenersi l'anno successivo. Nel febbraio 1972, si svolse la riunione delle Segreterie delle tre centrali sindacali (Firenze 2), in cui si definì una prima tempistica di attuazione degli orientamenti emersi durante il precedente convegno; nel maggio dello stesso anno le tre Segreterie si riunirono nuovamente, mettendo in luce gli aspetti sui quali non vi era unitarietà di vedute: l'autonomia nei confronti dei partiti, l'incompatibilità fra incarichi sindacali ed incarichi, l'affiliazione internazionale e l'assetto delle organizzazioni contadine, nodi che solo parzialmente vennero sciolti nella riunione interconfederale del 24 novembre 1971 (Firenze 3), nella quale fu fissata la data di scioglimento delle singole Confederazioni e fu ratificato il momento dell'unificazione: non oltre cinque mesi dallo scioglimento e, cioè, prima delle elezioni politiche, previste per l'estate del '73'. Fu così che nel luglio del 1972 nacque la Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil. Per maggiori approfondimenti su tale aspetto cfr. L. LAMA, *L'unità del sindacato, il progetto per il cambiamento e la questione politica*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 100, 1983, pag. 5 ss.

<sup>69</sup> Si tratta di una delle tre tipologie sindacali individuate da P. CRAVERI, *op. cit.*, in *Enc. Dir. XLII*, 1974, pag. 666. Tale tipologia esalta il momento della contrattazione collettiva. Il sindacato riconducibile a tale tipologia ha una natura decentrata e privilegia la contrattazione aziendale; mostra, invece, una debole interesse per la gestione della dinamica salariale, che resta sostanzialmente affidata agli equilibri di mercato e al controllo delle macrovariabili economiche, lasciate alla competenze quasi esclusiva dello Stato.

<sup>70</sup> Si trattava delle nuove strutture unitarie di base dei sindacati, attraverso le quali questi ultimi ramificarono la loro presenza nei luoghi di lavoro. Fino all'autunno caldo, le uniche strutture sindacali all'interno delle fabbriche erano state le Commissioni interne, le quali però non erano direttamente legate alle tre Confederazioni, sebbene di fatto i loro membri venissero eletti quasi sempre all'interno di esse. L'iniziativa che portò alla nascita dei Consigli fu presa autonomamente dai lavoratori e dopo un anno di tormentate esitazioni, essi ottennero un duplice riconoscimento. In primo luogo, vi fu il riconoscimento da parte dello Statuto dei lavoratori delle R.S.A. "*formate nell'ambito delle confederazioni maggiormente rappresentative*" (art. 19 St. lav.) e, secondariamente, furono riconosciute dalle tre Confederazioni, dei delegati e dei loro Consigli, che le riconobbero come strutture sindacali unitarie sui luoghi di lavoro. I delegati e i Consigli venivano eletti su scheda bianca all'interno di ogni reparto o dei gruppi omogenei, da parte di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti al sindacato, il che accentuava ancora di più il loro carattere di unitario; essi costituivano il principale strumento del modello rivendicativo basato sull'egualitarismo salariale ed, infatti, funzionarono bene fino a quando dovettero farsi portatori degli interessi (unitari) degli operai all'interno delle fabbriche. Tuttavia, a metà degli anni 70' iniziarono a delinarsi una serie di limiti insiti in tali organismi. In primo luogo, come già detto, essi erano espressione dell'unitarietà di classe, la quale però stentava a prendere piede. Infatti, al loro interno risultavano essere sovrarappresentati i lavoratori manuali, a discapito degli interessi degli impiegati e dei quadri, nonché le organizzazioni più forti, a discapito di quelle più deboli e ciò fu dovuto alle modalità di

Nel 1974 esplose la crisi petrolifera, che diede avvio ad un periodo di grave difficoltà economica e produttiva che durerà per un decennio.

Gli anni seguenti ebbero come protagonista le grandi lotte unitarie contro la politica recessiva e deflativa del Governo: la politica portata avanti dal sindacato fu una politica egualitaria, la cui massima espressione fu costituita dall'accordo sul punto unico di contingenza<sup>71</sup>, raggiunto nel 1975 tra Confindustria e organizzazioni sindacali. Le istanze egualitarie improntarono tutte le rivendicazioni sindacali ed ebbero riscontri positivi non solo all'interno dei luoghi di lavoro, ma anche e soprattutto all'esterno: tutti i cittadini, prima ancora dei lavoratori, furono chiamati a prendere parte agli scioperi del periodo, perché le rivendicazioni trascendevano l'ambito strettamente lavorativo ed investivano questioni di interesse generale.

Nel 1978, di fronte all'incalzare della crisi economica il sindacato propose al Paese e alle forze politiche democratiche, un nuovo modello di sviluppo che aveva i suoi punti di forza nel mezzogiorno, nella salvaguardia dei posti di lavoro e nella ripresa massiccia degli investimenti; sono questi, in sintesi, i punti fondamentali della c.d. svolta dell'Eur del febbraio 1978, la quale, in antitesi con la politica sindacale conflittuale, che aveva da sempre dominato il quadro sindacale, richiedeva che i cittadini, e ancor prima i sindacati, si dimostrassero disposti ad accettare dei sacrifici per facilitare la ripresa produttiva.

Furono questi fattori determinanti nel creare il clima di sfiducia verso il sindacato. Il profondo dissenso da parte della classe dei lavoratori nei confronti di quest'ultimo si

---

elezione dei delegati, che avvenivano attraverso su schede bianche. Infine, il rinnovo di tali organismi avveniva a distanze di tempo sempre più lunghe: basti pensare che negli anni 80' non pochi Consigli avevano ancora gli stessi membri del decennio precedente. Nonostante, vari correttivi fossero stati apportati per tentare di garantire una maggiore rappresentanza a quadri e impiegati e alle organizzazioni più piccole, lo scioglimento della Federazione Cgil-Cisl-Uil aggravò ulteriormente la situazione: tali organismi ricevettero pesanti critiche anche all'interno dei luoghi di lavoro.

<sup>71</sup> La linea degli aumenti salariali uguali per tutti fu adottata, *in primis*, dalla categoria dei lavoratori metalmeccanici, che rifiutarono gli aumenti in percentuale, vale a dire legati ai diversi livelli professionali. Tale scelta, ben presto, si estese a numerose altre categorie di lavoratori e, come rileva A. ACCORNERO, in *op. cit.*, pag. 16 ss., si collocava all'interno di una generale tendenza all'egualitarismo, che connotò ogni aspetto delle politiche retributive: dai minimi contrattuali al meccanismo della scala mobile, dall'indicizzazione delle pensioni agli incentivi aziendali. Il risultato di tale tendenza fu costituito da quasi vent'anni di aumenti uguali per tutti e oltre dieci anni di scala mobile a "punto" uguale per tutti. Tale fenomeno non ricevette l'importanza dovuta, in parte perché venne sempre e solo interpretato in chiave rivendicativa e, in parte, perché era difficile prevedere allora le molteplici implicazioni economiche, sociali e politiche che ne sarebbero derivate; ma fu comunque una delle circostanze che portò il sindacato al collasso. L'egualitarismo salariale è ritenuto dall'Autore, la causa principale della crisi sindacale; infatti, a differenza di molti altri fattori, che hanno concorso alla crisi del sindacato, esso è l'unico riscontrabile costantemente durante tutto l'arco temporale della durata della crisi.

manifestò con la marcia dei 40.000 dipendenti della Fiat di Torino<sup>72</sup>, che chiuse definitivamente gli anni settanta ed aprì un nuovo capitolo della storia sindacale.

Gli anni 80' segnarono, infatti, l'apice della crisi sindacale: a nulla era valso il convegno di Montesilvano del 1979<sup>73</sup>, durante il quale fu avviata la complessa riforma organizzativa delle tre confederazioni mediante l'istituzione di nuovi organismi regionali e nazionali.

Le cause di tale grave crisi erano molteplici: l'accentuarsi dei suddetti processi di ristrutturazione aziendale, incidenti pesantemente negli aumenti del tasso di inflazione, la ripercussione della grave crisi che aveva colpito i maggiori paesi capitalistici all'estero, il crescente degradamento del mezzogiorno e la lacerante disoccupazione giovanile.

In questa cornice di gravissima crisi economica si ebbe un'inversione di rotta: il sistema articolato e decentrato lasciò il posto ad una nuova tendenza verso la centralizzazione, come dimostra la logica sottesa all'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983 sottoscritto dalla confederazione delle tre centrali sindacali, unitamente alla Confindustria e al Governo<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Si trattò della più drammatica sconfitta della Fiat, dopo quella avvenuta nel 55'. La competizione internazionale cresceva sempre più e l'unico modo per fronteggiarla consisteva nel porre in essere drastiche ristrutturazioni. Dinnanzi all'ammissione da parte della Fiat che vi era una pesante crisi aziendale e della necessità, per farvi fronte, di apportare delle correzioni al modello organizzativo, i sindacati si limitarono a negare l'evidenza; essi si rifiutarono di credere che vi fossero dei problemi e, conseguentemente, si opposero a qualsivoglia forma di revisione del modo di lavorare. Dinnanzi a tale inflessibile posizione del sindacato, che ancora rimaneva ancorato ad un modello di conflittualità, quando, invece, iniziavano a intravedersi esigenze di flessibilità e capacità di compromesso, la Fiat dovette proclamare numerosi licenziamenti. La reazione sindacale fu immediata: iniziarono una serie di lotte, con il blocco degli stabilimenti, che portò ad una sospensione dei licenziamenti per tre mesi e alla loro sostituzione con la Cassa integrazione per ventitremila operai, formalmente per tre mesi. Come si vede, ancora una volta, le dinamiche sindacali si riproposero uguali a sempre: non vi era spazio per la mediazione, la logica del sindacato era rigidamente basata su rapporti di classe antagonistici, sull'intransigenza e sul conflitto. Dopo trentacinque giorni, la marcia dei quarantamila su Torino chiuse in modo brusco la lotta operaia. IL 16 ottobre si tenne un'ultima assemblea del "Consiglione", l'organo massimo dei delegati di reparto, durante il quale fu duramente criticato l'operato del sindacato. Alla Fiat furono posti in Cassa integrazione migliaia di lavoratori, le file dei militanti sindacali furono decimate; undici mila impiegati e operai furono convinti a dimettersi con delle "buonuscita" contrattate individualmente e parecchi altri si pre-pensionarono. Era una sconfitta pesante, che avviò in numerose altre imprese processi di riorganizzazione, culminati in numerosi licenziamenti collettivi. Era la fine degli anni 70'.

<sup>73</sup> In tale conferenza fu approntata la riforma organizzativa del sindacato, in senso fortemente centralistico. Essa prevedeva la creazione unitaria di organizzazioni territoriali che, oltrepassando i confini amministrativi dei comuni e delle Province, avrebbero consentito la riduzione della frammentazione strutturale del sindacato e la realizzazione della federazione unitaria. La riforma in questione non decollò mai; infatti, era poco realistico pensare di smantellare istituzioni locali storicamente consolidate, come ad esempio le Camere del lavoro; inoltre, era ancora meno realistico pensare di potere sostituire tali istituzioni con nuovi organismi il cui funzionamento era palesemente ispirato all'esperienza essenzialmente operaia e settentrionale dei Consigli di fabbrica.

<sup>74</sup> Si tratta del c.d. Protocollo Scotti, uno dei primi esempi di concertazione in Italia. In una situazione di recessione economica, nazionale ed internazionale, di crescita dell'inflazione e di *deficit* della spesa pubblica, sono le stesse organizzazioni sindacali a proporre al governo il raggiungimento di un accordo

Inoltre, si procedette agli accorpamenti verticali delle istanze territoriali dei tre sindacati. Attraverso tale riforma si intendeva ridurre drasticamente il numero dei sindacati di categoria, mediante l'unificazione dei molteplici sindacati in grosse federazioni di settore.

Tuttavia, tale nuova tendenza ebbe breve durata: il decreto Craxi sulla scala mobile<sup>75</sup> mandò in mille pezzi lo scenario appena descritto e portò, dopo il dissenso fra Cgil, Cisl e Uil sul fondo di solidarietà<sup>76</sup>, allo scioglimento della confederazione unitaria.

Venuto meno il disegno unitario, il sindacato iniziò la fase discendente dell'oramai più volte citata ed ipotetica parabola.

Si passò da una situazione iniziale in cui i sindacati non avevano alcun peso sulla scena politico economica ad una situazione in cui, a partire dall'autunno caldo, il sindacato ne è divenne l'assoluto protagonista per oltre un decennio.

Ma già negli anni 80' si assistette ad un rovesciamento di ruoli; il sindacato che aveva lottato per i lavoratori e aveva ottenuto importanti conquiste (si pensi allo stesso Statuto dei lavoratori o al c.d. "punto unico di contingenza"), perse credibilità tra i lavoratori –

---

che in cambio di sacrifici immediati (la riduzione dei salari) provveda a realizzare benefici futuri (il coinvolgimento dei sindacati nella realizzazione delle politiche economiche espansive). Si trattava di un'intesa "imposta" dal Governo, il quale in tale occasione si comportò da mediatore "forte": diversamente dai successivi esempi di concertazione, in questo caso il governo non entrò formalmente nel negoziato come vera e propria parte, ma si limitò a svolgere un'attività di mediazione per il raggiungimento dell'accordo; infatti, il Governo impose alla parti una bozza d'intesa non negoziabile. Tale bozza, da un lato, prevedeva l'eliminazione di taluni effetti dell'indicizzazione salariale, il blocco temporaneo della contrattazione integrativa aziendale, l'introduzione di norme che rendevano più flessibile l'assunzione di personale e gli orari di lavoro e, dall'altro, tentava di ridurre il drenaggio fiscale. Il Protocollo Scotti, inoltre, prevedeva l'istituzione dei "contratti di solidarietà", nonchè l'attuazione del Fondo di solidarietà. Infine, esso procedette alla riorganizzazione della contrattazione collettiva, attraverso l'enunciazione del principio di non sovrapposizione tra i diversi livelli di contratti collettivi. Tale intesa spingeva fortemente verso una ri-centralizzazione della contrattazione collettiva; tuttavia, il clima unitario che aveva reso possibile tale accordo andò ben presto sgretolandosi, con la conseguenza che l'accordo finì per operare prevalentemente in funzione del mero contenimento della dinamica retributiva e non anche degli ulteriori obiettivi di interesse sindacale.

<sup>75</sup> Nel 1975 vi era stato l'accordo Lama-Agnelli che aveva modificato in maniera sostanziale il meccanismo della scala mobile, attraverso l'introduzione del "punto unico" che consentiva l'adeguamento automatico delle retribuzioni all'incremento del costo della vita, dedotto dai prezzi di alcuni alimenti di prima necessità. Così facendo, è chiaro che l'intervento del sindacato nell'ambito della contrattazione collettiva nella parte normativa diveniva quasi inutile e, infatti, nei primi anni 80' si constatò che l'intervento sindacale in tale ambito era inferiore al 20%.

<sup>76</sup> Nel 1980 vi era stato un aspro contrasto fra le tre centrali sindacali. L'iniziativa del governo di creare un Fondo per la solidarietà, finanziato dai lavoratori con la trattenuta dello 0,50% della retribuzione, aveva incontrato la netta opposizione della Cgil; la Uil aveva avanzato delle obiezioni, mentre la Cisl la appoggiava in pieno. Nel 1984 la Cisl e la Uil si accordarono con il governo circa il taglio di tre punti al meccanismo della scala mobile. Il c.d. Patto di San Valentino si basava sulla teoria che si potesse contenere il costo dell'inflazione predeterminando gli "scatti" di scala mobile. All'interno della Cgil si verificò una spaccatura: la corrente socialista approvò il decreto, mentre la corrente comunista si oppose fermamente. L'accordo separato determinò una lacerazione che portò allo scioglimento della convenzione unitaria, che – tra i suoi punti fondamentali – annoverava proprio quello di non sottoscrivere accordi separati. Il decreto "della discordia" fu convertito in legge dopo un'accanita battaglia parlamentare e un referendum abrogativo del provvedimento, proposto dai comunisti, che non diede l'esito sperato.

ma forse sarebbe meglio usare il tempo presente, visto il perdurare della grave crisi in cui esso versa tuttora - e iniziò ad essere visto, in alcuni casi, addirittura con ostilità. In effetti, sembra quasi che, nell'opinione comune, i sindacati contino meno, che non riescano più a rappresentare i reali bisogni e le opinioni dei lavoratori e che siano eccessivamente "politicizzati". Il loro operato è avvolto da una generale sfiducia.

Viene da chiedersi come sia potuto accadere tutto ciò. Le cause del declino sindacale sono senz'altro molteplici, ma quasi sempre quelle addotte a spiegazione di tale crisi, sebbene pertinenti, presentano il difetto di fornire spiegazioni con riferimento ad uno specifico contesto temporale, senza riuscire ad individuare una motivazione generale di tale declino, ovvero una causa valida a giustificare il declino sindacale durante l'intero arco temporale della fase discendente.

Così, ad esempio, è corretta l'osservazione di chi rinviene una causa generale della crisi che ha colpito il sindacato nell'obsolescenza storica di tale forma organizzata.

Il *background* storico dei sindacati è noto a tutti: i sindacati nascono in Occidente, contestualmente allo sviluppo industriale, e proprio dentro l'industria e con l'industria sono cresciuti, con il preciso scopo di tutelare gli interessi dei lavoratori industriali. Fintantoché il settore industriale ha continuato ad espandersi, i sindacati si sono rafforzati e hanno ottenuto importanti vittorie nell'interesse degli operai industriali.

Le cose hanno iniziato a cambiare con l'avvento del taylorismo e del fordismo, che hanno prodotto profonde trasformazioni: è diminuita l'incidenza del settore industriale nel sistema economico, si è verificata una contrazione del numero di lavoratori impiegati nel settore industriale, il lavoro manuale ha ceduto il posto a quello automatizzato, si sono moltiplicate le qualifiche professionali. In sostanza, con l'avvento del taylorismo e del fordismo sono mutati i connotati degli interessi da difendere, che fino ad allora avevano fatto capo ad un gruppo omogeneo di soggetti (gli operai industriali), accomunati dalla necessità di fare fronte ai medesimi problemi.

Le innovazioni poc'anzi descritte spiazzano il sindacalismo, il quale continua ad essere presente nel settore che va perdendo peso (l'industria), a discapito di quei settori che, invece, lo vanno acquistando, come il terziario.

Quindi, si potrebbe affermare che così come alla crescita e all'espansione dell'industria ha corrisposto un rafforzamento delle organizzazioni sindacali, allorché tale settore è stato ridimensionato, a favore di quello terziario, si è verificata una perdita di consensi e rappresentatività del sindacato.

Ma tale circostanza di per sé stessa non è sufficiente a spiegare la profonda crisi in cui versa il sindacato tutt'oggi; anche perché è pur vero che il settore industriale ha visto i

propri confini erosi da nuovi settori, *in primis* quello terziario, ma è altrettanto vero che non si può certo affermare che oggi quello industriale sia un settore privo di peso. Pertanto, le cause della crisi vanno ricercate altrove.

Senz'altro un certo peso nel declino del sindacato in Italia può essere attribuito a fattori nazionali e locali. Così, certamente il quadro socio-politico del nostro Paese ha avuto il suo peso, quali l'inclusione, in alcuni casi, e l'esclusione in altri, dei lavoratori rispetto alle scelte dei governi oppure l'eterno dilemma della autonomia e indipendenza tra sindacati e partiti politici, hanno avuto un ruolo importante. Come pure un certo peso può essere attribuito a fattori di ordine economico: l'inflazione, la precarietà nel mercato del lavoro.

Ma tutti questi tentativi di fornire una spiegazione al declino del sindacato hanno un limite non superabile: si tratta di avvenimenti che si svolgono in specifici contesti temporali, che non sono in grado di spiegare tutto il tragitto compiuto dal sindacato, dal '68 ad oggi, ed spiegare, attraverso una causa comune, l'ascesa e il declino del sindacato.

Come giustamente osservato da parte della dottrina<sup>77</sup>, tale causa comune può essere individuata nel nuovo modo di "essere e fare sindacato". Le organizzazioni sindacali oggi sfuggono alla logica solidaristica che, invece, aveva caratterizzato l'attività delle tre principali Confederazioni, e la loro perdita di immagine e rappresentatività<sup>78</sup> non può essere ricercata esclusivamente nell'incapacità da parte dei tre principali sindacati di seguire le differenziazioni sociali e professionali che andavano verificandosi nella società. Anche perché il processo di diversificazione del mondo lavorativo, si è verificato in altri Paesi, senza che però in questi si sia verificata la crisi a cui assistiamo in Italia.

Molto più probabilmente tale causa risiede nell'ostinata pretesa sindacale di volere proseguire a tutti i costi in una politica incentrata su di una visione universalistica ed

---

<sup>77</sup> Cfr. A. ACCRONERO, *op. cit.*, pag. 27 ss.

<sup>78</sup> La crisi di rappresentatività determinò la comparsa di nuove sigle sindacali, espressione di una lotta all'interno del sindacato, scatenata da gruppi relativamente piccoli i quali vogliono separarsi da organizzazioni che dovrebbero rappresentarle, ma che non ci riescono. I più classici esempi sono i COBAS e le GILDE. Il deficit di rappresentatività di cui soffrono le tre maggiori Confederazioni sindacali sono da imputare, *in primis*, al fatto che esse non riescono più a esprimere la volontà di certi gruppi, i quali conseguentemente contestano loro la titolarità a rappresentarli, li abbandonano e, a volte, costituiscono nuove organizzazioni sindacali. In secondo luogo, le tre Confederazioni riescono con sempre maggiore difficoltà ad esprimere i bisogni di numerosi strati di lavoratori dipendenti; ciò ha determinato un calo degli iscritti nel settore dell'industria, senza che a ciò abbia fatto da contrappeso l'acquisto di nuovi iscritti in altri e nuovi settori. Per un approfondimento sui sindacati autonomi si veda R. STEFANELLI (a cura di), *I sindacati autonomi: particolarismo e strategie confederali negli anni 70'*, Bari, 1980.

egualitaria della società che raggiunse il suo culmine nell'egualitarismo salariale, diventando l'emblema del movimento rivendicativo sindacale<sup>79</sup>.

A prima vista, tale affermazione non sembra riservare alcuna sorpresa; chi, infatti non ha parlato male della dell'egualitarismo salariale? Ma è proprio nell'aver incentrato il campo di indagine esclusivamente sugli aspetti negativi di tale fenomeno che costituisce il limite delle precedenti indagini svolte su di esso; l'egualitarismo salariale, infatti, sembra essere l'unico fenomeno in grado di spiegare sia l'ascesa che il declino del sindacato, poiché deve essere inteso come valore e ciò gli consente di assumere una posizione centrale rispetto ad una molteplicità di cause che, ciascuna con un peso più o meno rilevante, hanno tracciato il percorso del sindacato nel bene e nel male.

La scelta dell'egualitarismo salariale, ovvero sia degli aumenti retributivi uguali per tutti, fu introdotta nel nostro ordinamento in maniera brusca e repentina, inizialmente per il solo settore metalmeccanico poi anche per gli altri, ed andò ad incidere su tutti gli aspetti delle politiche retributive: dai minimi contrattuali al meccanismo della scala mobile, all'indicizzazione delle pensioni, agli incentivi aziendali. Nessuno al tempo poteva prevedere quali effetti sarebbero potuti derivare, come poi è stato, dall'introduzione di una politica egualitaria.

Infatti, di essa fu data una lettura meramente rivendicativa, che non coglieva le implicazioni politiche, economiche e sociali del fenomeno; né si sarebbe mai immaginata una tenuta di tale modello; ci si aspettava, infatti, un cambiamento di rotta già alla successiva tornata dei rinnovi contrattuali.

Ed, invece, contro ogni previsione essa è durata fino ai giorni nostri. Ciò è frutto del concorso di una pluralità di motivazioni. In primo luogo, tale politica non riguardò esclusivamente la richiesta di salari uguali per tutti, ma estese il suo raggio d'azione fino ricomprendere la richiesta di avvicinamento tra operai e impiegati, sotto il profilo non solo economico ma di trattamento economico. Secondariamente, tale richiesta trovava una perfetta corrispondenza nei nuovi strati operai, i quali si trovavano a fare i conti con una realtà all'interno delle fabbriche estremamente gerarchizzata, con relazioni di lavoro autoritarie, trattamenti economici ingiusti e rappresentanze sindacali deboli. Infine, altro importante motivo di tenuta di tale modello è che l'eguaglianza in generale veniva proposta come un modello ideale universale; ed, infatti, sulla scia di tale visione i sindacati equiparano sotto ogni profilo gli iscritti ai non iscritti, il che implicava non solo che anche i non iscritti potevano beneficiare delle condizioni economiche e normative contrattate dai sindacati, ma anche e, soprattutto, che tutti i

---

<sup>79</sup> Tale tesi è autorevolmente sostenuta da A. ACCORNERO, in *op. cit.*, pagg.



lavoratori, iscritti o meno, erano legittimati a partecipare alle scelte rivendicative dei sindacati.

Quanto fin qui detto, vale a dimostrare come la politica di egualitarismo salariale sia in grado di spiegare l'ascesa del sindacato. Si tratta ora di dimostrare che quello stesso fenomeno è stato al contempo la causa del declino sindacale avviatosi dopo l'autunno caldo.

In proposito è da dire che inizialmente si sottovalutarono i costi, e non solo in termini economici, che dalla politica egualitaria derivarono.

Infatti è sotto gli occhi di tutti il perverso meccanismo di alterazione sociale cui essa diede luogo: l'egualitarismo salariale incominciò a produrre frustrazioni e divisioni tra i lavoratori subordinati, non funse più da elemento di coesione della classe sociale operaia, poiché a lungo andare si evidenziò che siffatta scelta mortificava le differenziazioni professionali, a discapito dei lavoratori maggiormente istruiti con maggiore esperienza.

La situazione esplose con l'introduzione della scala mobile che produsse l'effetto distorsivo di una minore protezione sui salari più elevati: la politica salariale allineava ogni tre anni le paghe, a spese dei livelli professionali superiori, e la scala mobile ogni tre mesi riduceva la copertura per chi guadagnava di più.

## Capitolo II IL SINDACATO COME ORGANIZZAZIONE

### 1. Premessa. Metodo di indagine

Il fenomeno sindacale consente all'interprete di cogliere il profondo mutamento verificatosi a seguito del superamento dell'ideologia tipica dello stato liberale<sup>80</sup>, in cui preminente – se non esclusiva - era la dimensione individuale, per giungere a quella del più moderno stato democratico e pluriclasse, nella quale, invece, la dimensione collettiva diviene essenziale per il buon funzionamento della società.

La Costituzione è la cartina tornasole di tale cambiamento. In essa si palesa con chiarezza l'affermazione polemica nei confronti del precedente regime e la professione dell'ideologia c.d. personalistica; emerge una nuova concezione dei rapporti tra Stato e “formazioni sociali”, tra libertà ed autorità.

Se è vero che ogni tipo di costituzione riflette la situazione storico-sociale di una data società, dall'analisi della nostra si evince, oltre al già citato rigetto per gli Stati totalitari che considerano il cittadino come mero strumento della potenza statale, il distacco da quegli Stati che, ponendo l'accento sul momento della libertà, attribuiscono all'ordinamento giuridico esclusivamente la funzione di garantire l'autonomia privata.

Il rapporto tra Stato e cittadino, così come previsto dall'art. 2 della Cost., si riconduce ad una concezione etica che attribuisce alla pubblica autorità non solo la funzione di garantire il pacifico rispetto dei rapporti intersoggettivi, ma quello ben più efficace di assicurare le condizioni necessarie a che tali rapporti si svolgano in modo da consentire il massimo sviluppo e il pieno potenziamento delle personalità di tutti i soggetti che ne divengono parti.

Uno dei contesti nel quale tale sviluppo e potenziamento del singolo si realizza appieno è quello delle formazioni sociali, elevate nella carta costituzionale a sede preminente

---

<sup>80</sup> Con specifico riguardo al sindacalismo operaio, tale ideologia guardava il fenomeno sindacale “*come intrinsecamente negativo, come fatto che voleva, vanamente, frapporte ostacoli alla logica sovrana di mercato nell'utilizzazione della manodopera, specie perché il livello delle retribuzioni non poteva non stabilirsi al punto naturale d'incontro della domanda e dell'offerta, donde, in definitiva, l'asciutta ingenuità dei propositi di un “giusto” salario in termini di esigenze di salario. A grandi linee, la valutazione si inseriva in un più ampio contesto ideologico facente leva sul più accentuato individualismo secondo “natura”, ritenendosi che l'optimum sociale risultasse dallo scontro, per niente infrenato, degli egoismi individuali, dovendo avere la meglio, anche politicamente e giuridicamente, il ceto di coloro cui, in quella lotta, la fortuna aveva arriso. Donde, anche in termini di prospettiva filosofica, si pensi a Kant, il realistico fondamento della persona e della sua libertà sulla proprietà (delle cose e anche delle donne) e di qui, ancora, il titolo di partecipazione alla società politica come giustificazione della democrazia liberale censitaria*”. Così si esprime G. PERA, *Libertà sindacale*, in *Enc. Giur.* XVII, Milano, 1948, pag. 502, a proposito dell'ideologia liberale. Per approfondimenti sul tema cfr. SOLARI, *Individualismo e diritto privato*, Torino, 1959.

dello sviluppo della persona umana, (art. 3 Cost., comma II) e, tra esse per quel che qui maggiormente rileva, le organizzazioni sindacali.

E' questa la chiave di lettura dell'art. 39 Cost.: il pluralismo sindacale e il meccanismo previsto nella seconda parte della stessa disposizione sono gli strumenti necessari per l'emersione di una tra le tante formazioni sociali nelle quali la personalità degli individui si esplica e si potenzia.

La Costituzione, infatti, risulta intrisa della dimensione collettiva e ciò riflette la concezione di un ordinamento che *“ritiene ineludibile per la promozione della personalità una dimensione trascendente le mere relazioni individuali, quale quella delle formazioni sociali, e postula una società non soltanto di individui, ma di gruppi sociali che ne disegnano la trama pluralistica”*<sup>81</sup>; tale visione è ulteriormente confermata dalla circostanza che, oltre alle organizzazioni sindacali, numerose altre organizzazioni sono tutelate a livello costituzionale (si pensi, ad esempio, alle organizzazioni religiose e politiche).

L'art. 39 Cost. riflette appieno la tensione di uno Stato che è in trasformazione o, usando l'efficace espressione del Calamandrei, esprime un chiaro intento di *“polemica contro il presente e di impegno per la sua graduale trasformazione”*.

Ed, infatti, sebbene il comma II e III dell'art. 39 Cost. siano chiaramente ispirati al modello sindacale forgiato dal regime fascista, il I comma rompe con esso, allorquando afferma che *“l'organizzazione sindacale è libera”*; non afferma che il singolo individuo è libero di creare organizzazioni sindacali, ma pone il fenomeno organizzativo al centro della fattispecie in esame, volendo con ciò quasi ammonire gli interpreti circa il ruolo ed il peso che a tale elemento deve essere dato ai fini dell'individuazione degli elementi costitutivi della fattispecie in questione.

La scienza giuridica si è sempre occupata del fenomeno sindacale, sotto molteplici aspetti, ma senza mai dare alla dimensione organizzativa il giusto peso. Da questo punto di vista deve essere riconosciuto il giusto tributo alle scienze organizzative che hanno avuto il pregio di insistere su tale aspetto, a scapito purtroppo, però, del *proprium* del fenomeno sindacale che, invece, costituisce il costante punto di ricerca delle scienze giuridiche.

Sotto il profilo normativo, il fenomeno sindacale si coglie appieno scomponendolo in tre elementi: l'organizzazione, l'azione e i destinatari. In effetti, non sfugge agli interpreti più attenti che tali elementi valgono a qualificare qualsiasi tipo di organizzazione, ma tale obiezione non tiene conto che, nello specifico caso del

---

<sup>81</sup> Con tali parole si esprime M. NAPOLI, *“Il sindacato”*, in *DDPSC*, IV pag. 510.

sindacato, essi sono caricati di una specificità non rinvenibile in nessun'altra organizzazione.

Il limite delle scienze organizzative sta proprio nell'aver elaborato nozioni di sindacato che riposano su elementi che valgono a qualificare indistintamente altri fenomeni associativi, quali ad esempio i partiti, le imprese, le associazioni religiose e la stessa pubblica amministrazione<sup>82</sup>.

D'altro canto, è altrettanto vero che le scienze economiche e sociali hanno fornito delle definizioni che colgono profili rilevanti del fenomeno sindacale, ma che – come detto - hanno il limite di cogliere singoli profili, decontestualizzandoli dall'insieme, senza fornire una visione organica del fenomeno in esame.

Tali sono quelle definizioni che hanno qualificato il sindacato come un sottosistema sociale basato sulla capacità di trasformare il conflitto in consenso ovvero come il soggetto cui è demandato il compito di regolamentare la concorrenza o ancora l'aver inquadrato il sindacato come istituzione preposta alla rappresentanza di interessi specifici; tutte quante scontano il limite di fornire una visione miope del fenomeno. Ed, infatti, la prima definizione individua nel sindacato lo strumento che consente di contenere il conflitto il quale, senza alcun controllo, impedirebbe la stabilità del sistema sociale; essa appare estremamente limitativa per potere qualificare un fenomeno peculiare e vasto qual è quello sindacale, tutt'al più il controllo della conflittualità è una conseguenza indiretta dell'azione del sindacato. La seconda definizione, tipica delle scienze economiche, individua nel sindacato lo strumento di controllo della concorrenza; infatti, l'agire collettivo consente di ottenere salari migliori rispetto a quelli ottenibili dal singolo individuo. Sennonché le scienze economiche hanno una visione negativa della regolazione della concorrenza tramite il sindacato, poiché nella visione di tale scienza il punto d'equilibrio deve essere raggiunto senza l'intervento distorsivo di alcuna forza. In tale ottica il sindacato è considerato una sovrastruttura e non una struttura sociale. Ma così facendo tale visione traslascia i principi etici di cui è permeato il diritto e capovolge il punto di osservazione: il sindacato, non è un fenomeno "distorsivo", bensì lo strumento di tutela di una pluralità di soggetti organizzati per tutelare i propri interessi, che sicuramente non si riducono

---

<sup>82</sup> Le scienze organizzative, infatti, nell'elaborare la definizione di sindacato realizzano un processo di astrazione che culmina nell'individuazione di elementi caratteristici che possono essere applicati indistintamente a molti altri fenomeni organizzativi. Tuttavia, nel caso specifico dell'organizzazione sindacale è da dire che gli elementi costitutivi (organizzazione, azione, destinatari) se è vero che si attagliano perfettamente a qualsiasi fenomeno organizzativo, sono essi stessi dotati di una specificità non rinvenibile altrove. In tal senso cfr. G. ROMAGNOLI, "Contro la legge ferrea. Organizzazione e rappresentanza del sindacato", Torino, 1992.

alla determinazione dei soli salari, ma investono tutte le condizioni lavorative. La terza definizione, infine, intravede nel sindacato una vera e propria istituzione sindacale di rappresentanza degli interessi. Il sindacato in tale ottica è il modello tipico delle associazioni lobbistiche, il cui scopo è quello di rappresentare gli interessi di una specifica categoria. Questo approccio colloca il fenomeno sindacale in quadro più ampio che non tocca solo la rappresentanza degli interessi, ma anche le istituzioni rappresentative come i partiti. Il legame tra sindacati e partiti, come visto nel capitolo precedente, ha sempre caratterizzato la storia del sindacato; tale aspetto assume particolare interesse nel quadro delle relazioni industriali, ma rischia di indurre a ritenere il sindacato quale sottosistema dei partiti e conseguentemente di invertire la prospettiva osservazione: il sindacato prima ancora di essere uno strumento di rappresentanza di specifici interessi, è uno strumento di organizzazione degli stessi.

Si tratta, in definitiva, di teorie che non riescono a delineare la tipicità della fattispecie in questione. Mentre proprio questo è il compito che deve svolgere chi voglia accingersi all'analisi di tale fenomeno seguendo il rigoroso metodo giuridico.

Tale aspetto sarà oggetto di analisi più approfondita nelle pagine seguenti. In particolare, si tenterà di mettere a fuoco gli elementi costitutivi della fattispecie sindacale.

Prima però, è bene fornire un quadro normativo di riferimento della fattispecie in questione.

## **2. Inquadramento dell'organizzazione sindacale entro i confini normativi: fonti internazionali, europee e nazionali.**

Il quadro normativo entro cui collocare la fattispecie "sindacato" si presenta alquanto intricato per la concorrenza di una pluralità di fonti: da quelle internazionali a quelle di ambito "europeo", che però sono prive di forza giuridica, essendo contenute in documenti che non hanno valenza normativa, fino a quelle nazionali, ricomprendenti sia norme di rango costituzionale sia norme ordinarie.

Seguendo l'ordine della nota scala gerarchica delle fonti, occorre in primo luogo accennare alle fonti internazionali. Tra di esse particolare importanza hanno le Convenzioni n. 87 e n. 98 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>83</sup>, approvate la prima nella 31° sessione (San Francisco 1948) e la seconda nella sessione successiva

---

<sup>83</sup> Per un approfondimento sull'argomento si rinvia a R. FLAMMIA, "Contributo all'analisi dei sindacati di fatto", Milano, 1963; S. SCIARRA, *Sindacati. Diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1992.

(Ginevra 1949), che hanno ricevuto ratifica e ordine di esecuzione con la legge 23 marzo 1958 n. 367.

Entrambe trattano della libertà sindacale, ma sotto due differenti profili: la Convenzione n. 87 tutela l'effettività della libertà sindacale nei confronti dello Stato, prevedendo che *“i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto, senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, di costituire delle organizzazioni di loro scelta, nonché di divenire membri di queste organizzazioni, alla sola condizione di osservare gli statuti di queste ultime”* (art. 2). L'art. 10 precisa che *“il termine “organizzazione” significa ogni organizzazione di lavoratori o datori di lavoro che abbia lo scopo di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori o dei datori di lavoro”*. Ulteriore specificazione di tale libertà organizzativa è data dal riconoscimento del diritto per le organizzazioni di lavoratori e dei datori di lavoro di costituire federazioni o confederazioni (art. 5); a presidio dell'effettività dei due precetti è poi inibito alle autorità pubbliche *“ogni intervento tale da limitare questo diritto o da ostacolarne l'esercizio legale”* (art. 3) ed è escluso un loro scioglimento o una sospensione attraverso atti amministrativi (art. 4), l'unico limite che incontra la libertà sindacale risiede nel principio cardine di qualsiasi ordinamento giuridico del *“rispetto della legalità”* (art. 8).

La Convenzione n. 98, invece, tutela e garantisce l'operatività della libertà sindacale non tanto nei confronti dello Stato, quanto nei rapporti intersoggettivi. Essa, infatti, riconosce ai lavoratori il beneficio *“di un'adeguata protezione contro tutti gli atti di discriminazione tendenti a compromettere la libertà sindacale in materia di impiego”* (art. 1, comma I), in particolare contro quegli atti *“che abbiano lo scopo di: a) subordinare l'impiego di un lavoratore alla condizione che egli non aderisca a un sindacato o smetta di farvi parte; b) licenziare un lavoratore o portargli pregiudizio con ogni altro mezzo, a causa della sua affiliazione sindacale o della sua partecipazione sindacale”* (art. 1, comma II) ed estende le medesime garanzie alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, rispetto alle quali è previsto il divieto di porre in essere atti di ingerenze le une verso le altre (art. 2).

Tali fonti internazionali hanno posto in dottrina il problema di quale rango debba essere loro riconosciuto all'interno del nostro ordinamento giuridico una volta che siano state ratificate con ordine di esecuzione. Nonostante le posizioni di una dottrina, rimasta invero minoritaria, secondo la quale a tali norme si dovrebbe riconoscere il rango di

norme costituzionali<sup>84</sup>, deve ritenersi preferibile la tesi di quanti, invece, ritengono che tali norme abbiano il rango di leggi ordinarie *self-executing* cui gli Stati membri devono, pertanto, conformarsi.

Tuttavia, tale dibattito si è collocato più che altro in una dimensione astratta, poiché sotto il profilo pratico tale disquisizione non ha prodotto grossi echi; infatti le su citate fonti internazionali hanno avuto una incidenza minima, e ciò è dovuto probabilmente alla loro scarsa effettività, in quanto prive di sanzione efficaci, in grado tutt'al più di rendere invalidi atti o negozi privati posti in essere con finalità discriminatorie.

In ambito europeo, invece, devono essere menzionate la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, varata nel 1950, e ratificata con legge di esecuzione 4 agosto 1955 n. 488), al cui art. 11 è previsto l'obbligo per gli Stati firmatari di garantire il diritto di associazione sindacale, nonché la Carta Sociale Europea, firmata nel 1961 a Torino, ratificata con legge di esecuzione 3 luglio 1965 n. 920, la quale non si limita a consacrare il principio della libertà di organizzazione sindacale (art. 5), ma provvede contestualmente a garantire il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto allo sciopero, seppure con alcuni limiti (art. 6).

Infine, merita di essere menzionato anche il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, elaborato nell'ambito dell'O.N.U. nel 1966 e ratificato con legge di esecuzione 25 ottobre 1977 n. 881, che pone in capo agli Stati aderenti il dovere di garantire tanto il diritto di libertà sindacale quanto il diritto di sciopero.

Passando alle fonti nazionali che si occupano della materia della libertà sindacale, oltre all'art. 39 della Costituzione, di cui ci occuperemo separatamente, il testo fondamentale

---

<sup>84</sup> In tal senso, cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 38 ss. L'Autore incentra la propria tesi sul comma III dell'art. 35 Cost., il quale – è noto – statuisce che la Repubblica “*promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali tesi ad affermare e regolare i diritto del lavoro*”. Egli ritiene che la materia del lavoro assume, nel diritto interno, un'importanza tale da non potere escludere che variazioni o modifiche di tale materia possano incidere, in particolari casi, sulla forma dello Stato vigente. E ciò vale in particolar modo per la materia sindacale. La particolare posizione di favore delineata dall'art. 35 Cost. nei confronti di norme esterne, che regolano la materia del lavoro, va intesa nel senso che esse “*sono accolte nell'ordine interno solo quando si risolvano in un accrescimento o in un rafforzamento della tutela esistente nell'ordine interno per la materia del lavoro, mentre sono sempre ripudiate le norme di formazione esterna che si appalesino riduttrici della tutela, soprattutto quando l'ordine interno consideri inviolabili taluni principi sui quali le norme esterne possono incidere*”. Secondo l'A. “*l'eccezionalità del terzo comma dell'art. 35 Cost., per ciò che concerne il procedimento di adattamento ed il valore che hanno le norme di adattamento, sta in ciò: che la forma del procedimento di immissione delle norme non può essere riduttiva del valore che la materia istituzionalmente occupa nella gerarchia prevista dall'ordinamento interno. Vale a dire: è possibile che attraverso un ordine di esecuzione, formalmente emesso con legge ordinaria, siano create norme di adattamento vertenti in materia di principi costitutivi dell'ordinamento. Queste norme, in tal caso, automaticamente occupano il grado più elevato nella gerarchia dei valori giuridici interni: quello dei principi istituzionali e delle norme costituzionali*”. Ove si accogliesse la tesi in questione, dovrebbe concludersi che ogni qualvolta il nostro ordinamento recepisce una normativa esterna e questa regolamenta una materia avente valenza costituzionale, a tale normativa dovrebbe riconoscersi il valore di norma costituzionale.

è costituito dallo Statuto dei lavoratori (L. 20 maggio 1970 n. 300), il cui titolo II è per l'appunto rubricato "della libertà sindacale"; per la verità anche il titolo III, rubricato "dell'attività sindacale", rientra a pieno diritto nella materia della libertà sindacale, accedendo al profilo dell'effettività della medesima; tuttavia il titolo II pone precise garanzie giuridiche per l'esistenza del sindacato, laddove il titolo III, invece, si propone piuttosto di garantire l'effettività di alcuni momenti giuridici dell'azione sindacale.

Tale testo legislativo ripropone, in maniera più articolata, una norma-principio sulla libertà sindacale (art. 14); prevede sanzioni contro gli atti discriminatori (artt. 15 e 16) e vieta i sindacati di comodo (art. 17). L'art. 19, invece, non è una norma che attiene all'esistenza del sindacato, bensì alla sua attività, laddove indica i criteri di rappresentatività cui occorre fare riferimento per la costituzione delle r.s.a. Tale norma, peraltro, non ha carattere permissivo, ma definitorio, in quanto individua il tipo di rappresentanze aziendali di cui viene tutelata in maniera speciale l'attività, senza escludere però l'esistenza di altre rappresentanze, la cui libertà rientra nella garanzia costituzionale non meno di quella sancita dall'art. 14. L'art. 28, infine, predispone un efficace strumento di tutela contro i comportamenti datoriali lesivi della libertà e dell'attività sindacale.

### **2.1. L'art. 39 della Costituzione. Il dibattito dottrinale degli anni 50' sulle proposte di attuazione dei commi II e III dell'art. 39 della Costituzione. Motivi dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Costituzione.**

Nell'ordinamento giuridico italiano, l'art. 39 Cost. è la norma che consacra il principio della libertà sindacale; nonostante la mancata attuazione dei commi II e III, non si ritiene opportuno riferirsi a tale norma mediante l'uso del condizionale, poiché, ancorché sia stata definita una norma a precettività parziale differita<sup>85</sup>, può a ragione essere comunque considerata il faro che indica la via agli interpreti che tentino di districarsi nel *mare magnum* del fenomeno sindacale, consentendo di porre dei punti fermi nel dibattito dottrinale che si è sviluppato intorno ad esso.

Il primo comma statuisce che "*l'organizzazione sindacale è libera*". I successivi commi impongono come obbligo (l'unico) "*la registrazione presso appositi uffici, locali o centrali, secondo le norme di legge*" e, quale presupposto per tale la registrazione, la necessità di un "*ordinamento interno a base democratica*". L'ultimo comma precisa che la su indicata registrazione consente di acquisire la personalità giuridica, la quale, a sua volta, consente ai sindacati "*rappresentati unitariamente in*

---

<sup>85</sup> Secondo la nota definizione che di tale norma diede G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, pag. 98



*proporzione ai propri iscritti*”, di “*stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il confronto si riferisce*”<sup>86</sup>.

L’elaborazione di tale norma fu oggetto di ampio dibattito ed una sua analisi si dimostra interessante sotto molteplici profili. In primo luogo, siffatta analisi consente di approfondire le concezioni sottese al rapporto tra Stato e sindacato e, secondariamente, permette di riflettere sulle caratteristiche assunte da quest’ultimo nel corso del tempo.

Le tematiche che emersero nel corso di tale dibattito coinvolsero sia il modello organizzativo sindacale sia alcune soluzioni tecniche, come il ricorso alla regola della maggioranza per la stipulazione dei contratti collettivi in connessione con la rappresentanza dei sindacati.

La norma che scaturì a seguito del citato dibattito fu considerata una norma di “compromesso” tra le diverse visioni espresse dagli esponenti del partito di ispirazione cattolica e quelli di ispirazioni comunista.

I primi erano mossi dall’intento di conciliare la libertà sindacale con la natura pubblicista dell’organizzazione di categoria, di cui si sosteneva la natura di *prius* ontologico rispetto al sindacato e allo Stato, secondo la concezione organica della società. Rifletteva bene tale concezione l’originario disegno di legge Rapelli, il quale prevedeva la costituzione di rappresentanze unitarie delle varie categorie, senza contemplare per il sindacato alcun ruolo specifico. Nella concezione di ispirazione cattolica è palese il riferimento al modello corporativo fascista dalla cui ideologia, seppur formalmente i cattolici prendevano le distanze, di fatto attingevano a piene mani.

I secondi, invece, ponevano l’accento sull’autonomia organizzativa e sulla pluralità di sindacati per privilegiare il ruolo del sindacato maggioritario, ritenuto l’unico legittimato a stipulare contratti collettivi; alla base di tale visione vi era la concezione del sindacato come organo della “classe”, alla cui forza contrattuale era ricondotta la capacità di determinare l’assetto del conflitto.

---

<sup>86</sup> Si rinvia, come bibliografia essenziale, agli scritti di G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960; G. GIUGNI, *Sub art. 39 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna, 1979; M. DELL’OLIO, *L’organizzazione e l’azione sindacale*, in *Enc. giur. Lav.*, I, Padova, 1980; ID, *Sindacato dei Lavoratori, B) Diritto vigente*, in *ED*, XLII, Milano, 1974; U. ROMAGNOLI – T. TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*; Il Mulino, Bologna, 1977.

Il compromesso raggiunto nella formulazione finale del II e III comma dell'art. 39 Cost., in un'ottica di salvaguardia del principio pluralista, fu incentrato sul riconoscimento formale dei sindacati tra i quali non sussisteva alcuna gerarchia e a cui era demandata la rappresentanza della maggioranza assoluta dei lavoratori interessati, utilizzando un modello analogo a quello della rappresentanza politico-partitica.

In tale visione il sindacato maggioritario sarebbe stato il soggetto politico del conflitto industriale che, mediante un'organizzazione democratica e non centralizzata, avrebbe creato il terreno propizio per l'innescamento di processi riformatori, che presupponevano il riconoscimento allo Stato di due importanti funzioni di carattere pubblico: l'esercizio del collocamento dei lavoratori e la stipulazione dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, legittimati da tutti gli appartenenti alla categoria, che a sua volta implicava il riconoscimento della soggettività giuridica dei sindacati. La rappresentatività, intesa come capacità di impegnare tutti i lavoratori appartenenti ad una specifica categoria, era affidata al sindacato sulla base del principio maggioritario, ma corretto dall'esigenza di salvaguardare il pluralismo e soprattutto l'unità sindacale (poiché la CGIL era ancora unitaria) attraverso il riconoscimento ai sindacati minoritari di partecipare alle trattative con una rappresentanza proporzionale agli iscritti<sup>87</sup>.

Tuttavia, poiché il principio maggioritario così prospettato finiva con il riconoscere alle minoranze prerogative assai limitate, tale proposta fu accantonata a favore di quella elaborata dal partito di ispirazione cattolica, che intendeva salvaguardare il pluralismo con il diverso modello maggioritario proporzionale nella composizione delle rappresentanze unitarie.

Temi centrali del dibattito originato dalle proposte di legge di attuazione dell'art. 39 Cost. furono l'individuazione della natura del sindacato e della categoria professionale, il modo di operare delle rappresentanze unitarie, la previsione di un requisito numerico e del referente elettivo per la misurazione della rappresentatività.

Con riguardo alla natura del sindacato, le posizioni oscillavano tra visione la pubblicista e quella privatista.

I partiti di ispirazione cattolica, come detto, erano orientati a riconoscere al sindacato natura pubblicistica. Così parte della dottrina<sup>88</sup>, ipotizzando un "terzo sistema" nei rapporti tra Stato e sindacato, innestava all'interno della libertà sindacale due fini

---

<sup>87</sup> L'applicazione del criterio del sindacato maggioritario era prevista nel progetto di regolamentazione del contratto collettivo elaborato da G. PERA, senza alcun riferimento né allo statuto democratico delle associazioni, né a procedure di misurazione del consenso. Il progetto è pubblicato in *Atti della Giornata di Studio "Per una disciplina legislativa del contratto collettivo"*, Torino, 1986, con i relativi interventi.

<sup>88</sup> G. MAZZONI, *La disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione*, in *DL*, 1963, 17 ss.

pubblicistici: la libera e democratica organizzazione dei singoli enti sindacali e quello dell'adempimento di finalità pubbliche che i sindacati registrati potevano attuare attraverso l'unità di contrattazione collettiva, in quanto interpreti dell'interesse dei componenti di una data categoria.

Tale pensiero si fondava sulla centralità della categoria rispetto al sindacato e sulla possibilità di comprimere la libertà sindacale, attraverso l'intervento dello Stato cui veniva demandato l'accertamento della conservazione dei caratteri ontologici dei sindacati. In tale ottica la libertà sindacale veniva configurata esclusivamente come libertà di associazione, privando così di significato concreto il termine "organizzazione" e restringendo i confini dello sciopero, riducendo la libertà sindacale entro il confine della tutela degli interessi economici.

All'interno di tale filone dottrinale fu discusso sia il contenuto della democraticità degli Statuti sia il problema della rappresentanza dei lavoratori non iscritti o iscritti a sindacati non registrati, esclusi dalla possibilità di entrare a fare parte delle rappresentanze unitarie abilitate a stipulare i contratti collettivi. Dal dibattito in questione emerse la necessità di garantire la rappresentatività ai sindacati e fu proposto a tal fine di prevedere un numero minimo di aderenti a sindacato, come condizione indispensabile per l'applicazione degli istituti di democrazia, che vennero individuati nei principi di elettività delle cariche, nella regola decisionale della maggioranza e nella contestuale tutela delle minoranze<sup>89</sup>.

Per quanto riguardava la costituzione delle rappresentanze unitarie ai fini della stipulazione dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, l'intento di tutelare la rappresentanza dell'intera categoria portò ad interrogarsi sulla sufficienza del mero requisito della registrazione, il quale a ben vedere non diceva nulla sulla sindacalizzazione della categoria destinataria del contratto collettivo. Il problema era quello di stabilire quale proporzione dovessero rappresentare i sindacati stipulanti collegialmente il contratto collettivo al fine di imporre la propria volontà. Tale proporzione fu individuata nel 50% degli addetti alla categoria interessata, in modo tale da evitare che minoranze particolarmente qualificate o attive sindacalmente imponessero la propria volontà alla maggioranza dei lavoratori assenti o dissenzienti perché appartenenti a sindacati non registrati<sup>90</sup>.

La soluzione proposta, quindi, era incentrata sul principio maggioritario il quale, nella visione di tale parte della dottrina, era perfettamente in linea con lo spirito di

---

<sup>89</sup> G. MAZZONI, *op. cit.*, pag. 23.

<sup>90</sup> G. MAZZONI, *op. cit.*, pag. 33.

democrazia sindacale che permeava l'intero art. 39 Cost. Gli esponenti di tale corrente di pensiero, infatti, ritenevano di poter applicare il principio maggioritario anche nel caso in cui le rappresentanze unitarie non potessero costituirsi per l'esistenza di un unico sindacato registrato, o per la fusione di tutti i sindacati all'interno dell'unico registrato: in tutti questi casi era necessario che il sindacato raggiungesse la percentuale di oltre il 50 % della categoria per potere stipulare contratti collettivi con efficacia generalmente obbligatoria.

Altra parte della dottrina<sup>91</sup>, sempre all'interno di quanti sostenevano la natura pubblicistica del sindacato, proponeva un diverso assetto dell'organizzazione sindacale e della rappresentatività attribuita ai sindacati registrati. Esso si fondava sul presupposto che compito del sindacato fosse quello di tutelare gli interessi della specifica collettività di lavoratori ricompresi in una data categoria; tale finalità coincideva con l'interesse pubblico; pertanto, esattamente come lo Stato tutelava la collettività, ricomprensiva di tutti i cittadini, il sindacato tutelava l'interesse di una collettività più ristretta, quella di una specifica categoria, in vista della realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma II Cost.*

In tale visione, a differenza della precedente, l'art. 39, comma I non è una pura e semplice riaffermazione del principio della libertà di associazione sancita dall'art. 18 Cost, bensì *“una presa di posizione in ordine alla regolamentazione dei rapporti fra classi addette alla produzione di beni economici”*<sup>92</sup>.

Il rifiuto della natura privatistica dei sindacati si collegava alla “esclusività” della funzione loro attribuita, il che implicava, altresì, l'astensione da qualsiasi intervento da parte dello Stato, a favore della spontanea organizzazione degli interessi del gruppo.

Una delle ragioni che induceva a sostenere la natura pubblicistica del sindacato era, in tale visione, l'efficacia generalmente obbligatoria dei contratti collettivi, poiché *“l'attributo di privato contrasta con il fatto dell'inerenza ad esso (sindacato)*

---

<sup>91</sup> C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1963, pag. 148 ss. Oggi anche in *Costantino Mortati e “Il lavoro nella Costituzione”: una rilettura. Atti della Giornata di Studi, Siena 31 gennaio 2003* (a cura di L. Gaeta), Milano, 2005.

<sup>92</sup> Cfr. C. MORTATI, *op. ult. cit.*, pag. 69. L'A. parte dalla premessa che il sindacato è il mezzo necessario a conferire ai lavoratori un'efficienza capace di contrapporre la loro forza a quella che deriva dal possesso dei beni. Il compito dello Stato è quello di determinare le garanzie più rilevanti per la salvaguardia delle esigenze di lavoro, ma tale compito non può estendersi fino a determinare tutte le condizioni di lavoro necessarie per soddisfare tali esigenze. Tale compito è rimesso, invece, alle organizzazioni sindacali. Pertanto, queste ultime si pongono come strumenti necessari per la realizzazione di un obbligo posto a carico dello Stato, obbligo che non consiste nella predeterminazione delle condizioni di lavoro, bensì nell'eliminazione degli ostacoli che pregiudicano equi rapporti sociali. In tale ottica, si spiega perché l'A. ritiene che il principio di libertà sindacale sia qualcosa di diverso e ulteriore rispetto al generico diritto di libertà di associazioni.

*dell'esercizio dell'attività implicante poteri d'imperio, vincolante ai soggetti estranei all'associazione*"<sup>93</sup>, che costituisce la vera ragione d'essere della registrazione.

Peculiarità di tale concezione era la considerazione secondo cui *"l'organizzazione professionale è vista come ordinamento sociale risultante da uno spontaneo movimento diretto a sottrarre all'autonomia dei singoli la cura di interessi riflettentesi sul gruppo, e la cui soddisfazione sarebbe perciò compromessa se lasciata alla contrattazione individuale"*<sup>94</sup>. A differenza della precedente teoria, i fautori di tale visione ritenevano che allo Stato fosse riservato il compito di recepire nel proprio ordinamento gli accordi normativi stipulati dalle associazioni; lo scopo dello Stato era quello di garantire la piena libertà e spontaneità della formazione delle associazioni sindacali e la democraticità al loro interno, limitandosi ad assicurare le condizioni idonee a fondare la presunzione della loro rappresentatività, anche stabilendo soglie minime di associati<sup>95</sup>.

In tale ottica, gli eventuali controlli statali, quali ad esempio quello inerente alla sussistenza del numero minimo degli iscritti, non si ponevano affatto in contrasto con la libertà dell'organizzazione sindacale, poiché essi corrispondevano allo spirito della norma costituzionale di evitare un esercizio abnorme della libertà stessa. Né d'altro canto, la previsione di un numero minimo di iscritti ai fini della formazione della rappresentanza unitaria contrastava con la variante proporzionale del sistema maggioritario da essi proposto. Infatti, applicando tale principio di concerto con il requisito numerico si sarebbe consentita comunque la registrazione a tutte le associazioni sindacali che l'avessero richiesta, a prescindere dalla loro consistenza numerica, ma si sarebbe limitato il diritto a concorrere alla stipulazione dei contratti collettivi solo al caso in cui avessero ove raggiunto tale consistenza numerica.

---

<sup>93</sup> C. MORTATI, *op. ult. cit.*, 1963, pag. 73.

<sup>94</sup> C. MORTATI, *op. ult. cit.*, pag. 73-74.

<sup>95</sup> La visione dell'organizzazione professionale come "ordinamento sociale" diretto a sottrarre all'autonomia individuale la cura di interessi collettivi riflette, da un lato, la considerazione della necessità dell'esistenza dell'organizzazione professionale e, dall'altro, la necessità dell'astensione da qualsivoglia intervento in materia, proclamando la piena spontaneità e la libertà di organizzazione, poiché solo così il fine pubblico può essere raggiunto. Si tratta di uno dei casi in cui lo Stato assolve agli obblighi costituzionali da esso assunti attraverso il rinvio ad ordinamenti diversi dal suo. L'A. porta l'esempio della consuetudine: così come lo Stato assimila alla propria regolamentazione quella derivante dalla consuetudine (cioè la regolamentazione operata spontaneamente dalla società), in quanto ritiene necessario per la piena realizzazione della democrazia l'attività di sostegno fornita dalle organizzazioni sociali alle istituzioni statali, così allo stesso modo recepisce nel proprio ordinamento gli accordi normativi stipulati dalle associazioni professionali, limitandosi a garantire la libertà assoluta nelle formazioni medesime e la piena democraticità al loro interno. Cfr. C. MORTATI, *op. ult. cit.*, pag. 74. In tale visione, *"il carattere pubblicistico risulta dalla correlazione dei poteri stessi con i fini: che sono i fini di elevamento dei lavoratori appartenenti alla categoria rappresentata dal sindacato, ma contemporaneamente fini direttamente statali, se è vero che tale elevamento è un preciso obbligo attribuito alla Repubblica"*, così C. MORTATI, *op. ult. cit.*, pag. 77.

Il sistema così delineato da tale corrente di pensiero si fondava sulla coincidenza tra “interesse egoistico” dei sindacati ed interesse generale alla “elevazione della classe operaia” che si traduceva nella capacità dell’ordinamento statale a recepire accordi normativi stipulati dalle associazioni, il cui ruolo era in tal senso *rappresentativo* e legittimava anche controlli statali, ma nella ristretta misura sufficiente a garantire la funzionalità dei sindacati.

Nettamente contrapposta alle teorie fino ad ora citate, era la posizione di quanti, invece, propendevano per la natura privatistica del sindacato.<sup>96</sup>

Seguendo l’impostazione di Kelsen, secondo il quale la natura giuridica degli istituti è configurabile in maniera corretta soltanto a partire dai dati della realtà normativa, anche di origine autonoma, i sostenitori di tale posizione ritenevano che non potesse affermarsi la rilevanza giuridica del gruppo (categoria) se non ammettendo preliminarmente la rilevanza giuridica del fatto organizzativo, che presupponeva sempre un fatto normativo (atto negoziale di auto-organizzazione del gruppo), anche autonomo quale antecedente logico per l’affermazione dell’esistenza della categoria<sup>97</sup>.

Conseguentemente la tesi in questione escludeva la nozione ontologica di categoria.

I pilastri su cui si fondava il regime giuridico dei sindacati erano la libertà d’unione, la spontanea partecipazione ad essi e la rispondenza delle decisioni alle volontà dei partecipanti<sup>98</sup>.

La ricostruzione del sindacato in termini privatistici riposava sulla constatazione che tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori quando ritenevano di organizzarsi in sindacato per ottenere una migliore tutela dei propri interessi, difendevano un loro personale, egoistico e privato interesse; non perseguivano un fine pubblico. Conseguentemente, poiché i sindacati non tutelavano interessi pubblici, era gioco forza concludere che non erano enti pubblici, ma privati<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1951, pag. 151 ss.

<sup>97</sup> Coerentemente con tale impostazione C. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 160, afferma che “è da escludere, come è del tutto erronea, la idea che nel nostro diritto la organizzazione sindacale debba essere conforme a presunte categorie di datori di lavoro o lavoratori esistenti in natura e la cui naturale identità possa essere fissata dalle leggi o dalle autorità. All’opposto si dovrà riconoscere che, secondo il nostro ordinamento, tali categorie sono foggiate giuridicamente dai datori di lavoro e dai lavoratori via via che essi si uniscono per la tutela di interessi che credono opportuno di perseguire in forma associata invece che individuale”.

<sup>98</sup> La libertà di organizzazione è insuscettibile di incontrare limitazioni di sorta, ogni impostazione contraria a questo postulato stravolge il dettato e lo spirito dell’art. 39 Cost. Proclamare la libertà di organizzazione sindacale vuol dire escludere la possibilità di ricondurre le organizzazioni sindacali entro schemi legislativi prefissati e, conseguentemente, sottrarre al potere statale la predisposizione di una rigida disciplina per regolamentare la loro vita. In tal senso cfr. C. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 156 ss.

<sup>99</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 165.

Un importante corollario della riconduzione della natura del sindacato entro l'alveo del diritto privato fu la qualificazione giuridica del sindacato come associazione di fatto non riconosciuta, ai sensi e per gli effetti degli art. 36 ss. del codice civile.

Tra i sostenitori di tale impostazione, la capacità giuridica del sindacato di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes* veniva considerata come propensione naturale della necessità di raggiungere tutti gli appartenenti alla categoria come fine proprio dell'organizzazione sindacale.

Il che non presupponeva affatto che la funzione istituzionale del sindacato fosse qualificabile come potestà pubblica normativa, al contrario esso svolgeva un *ufficio* di diritto privato, in quanto provvedeva alla cura di interessi che non appartenevano alla collettività, ma ad una particolare collettività<sup>100</sup>.

La compatibilità tra la natura privatistica dei sindacati e l'efficacia generale dei contratti collettivi veniva realizzata mediante il ricorso all'istituto della rappresentanza legale, riconducibile allo schema della sostituzione<sup>101</sup>; in ciò fu essenziale l'elaborazione teorica prospettata da Santoro Passarelli, il quale giustificava l'efficacia generalmente obbligatoria del contratto collettivo facendo ricorso alla figura del mandato irrevocabile che consentiva, da un lato, di individuare l'interesse collettivo quale "sintesi e non somma degli interessi individuali" e, dall'altro, di giustificare la compressione dell'autonomia individuale da parte dell'autonomia collettiva.

---

<sup>100</sup> Così si pronuncia F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *ENC. DIR.*, IV, Milano 1959, pag. 373 e, sempre lo stesso A. in *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, pag. 143, il cui apporto nell'elaborazione della concezione privatistica fu determinate.

<sup>101</sup> In tal senso cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Contratto e rapporto collettivo*, in ID, *Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, pag. 172 ss. La figura della sostituzione "nella quale, mentre si rinviene l'esercizio di un diritto altrui, come nella rappresentanza, a differenza che in questa, non vi è subordinazione di volontà dell'agente al titolare, ma anzi preminenza del primo: l'esercizio del diritto è sottratto al titolare è affidato al sostituto (...). Possono i sindacati considerarsi sostituti delle categorie, ossia, che è lo stesso, di tutti gli appartenenti alle categorie? Io inclinerei a crederci (...). Il contratto collettivo è concluso dai sindacati in sostituzione non dei singoli lavoratori e membri, ma di tutti i membri delle due categorie, nel senso che l'obbligazione a carico di ciascuno di costoro è in funzione dell'obbligazione a carico di ciascun altro, e ciò spiega anche come ogni coppia di imprenditori e lavoratori non possa stipulare il contratto individuale a condizioni diverse, perché ciò implicherebbe una violazione del contratto collettivo". Peraltro, in merito alla citata efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, C. ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 165 ss, ritiene che "quel che in astratto vi è di eccessivo nel potere attribuito agli associati in sindacato di vincolare tutti i titolari d'identica situazione di lavoro, resta ridotto in assai più modesti termini da tre particolarità del nostro ordinamento". L'A., infatti, sottolinea come la possibilità di stipulare contratti collettivi non spetta a qualsiasi sindacato, bensì solamente al sindacato maggioritario. Inoltre, l'ordinamento giuridico riconosce la possibilità per il lavoratori assenti o per quelli non presenti al momento della stipulazione del contratto collettivo di costituire nuovi sindacati e, conseguentemente, di creare nuove categorie professionali assoggettate ad un diverso contratto collettivo. Infine, proprio il riconoscimento della natura privata dei sindacati e la constatazione che essi sono coalizioni di datori di lavoro o lavoratori uniti per ottenere una migliore tutela dei propri egoistici diritti rende legittimo che tali sindacati siano considerati frutto di iniziativa privata e l'attività da essi svolta sia sottoposta ai principi generali della Costituzione, in particolare a quello sancito dall'art. 41 Cost.

La prima, infatti, sarebbe comunque salvaguardata attraverso l'obbligo di rispettare il principio democratico dell'associazione sindacale nei confronti dei non iscritti nonché grazie alle procedure di formazione negoziale nei confronti degli iscritti, giusto quanto previsto dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.

Il dibattito sulla natura giuridica del sindacato non trovò una soluzione legislativa rispecchiante la prevalenza per l'una o per l'altra impostazione. Dopo l'approvazione della carta costituzionale, fu proposto un disegno di legge per dare attuazione alla disposizione costituzionale in esame, il disegno di legge Rubinacci<sup>102</sup> (dal nome del ministro che lo propose), che si fondava sul principio maggioritario, nella variante proporzionale, ma le note controindicazioni<sup>103</sup>, indussero le organizzazioni sindacali a percorrere la strada dell'inattuazione.

Successivamente furono presentati ulteriori disegni di legge che, prendendo spunto dal progetto Rubinacci, vi apportarono varie modifiche, pur conservando l'idea della rappresentanza unitaria fondata sul principio maggioritario nella variante proporzionale.

Nessuno di tali disegni di legge fu mai approvato e, pertanto, si scelse – in via di fatto – la strada del “privatismo sindacale”, segnata come già detto dalla teoria del Santoro Passarelli sull'interesse collettivo e sull'autonomia collettiva.

Il compromesso raggiunto consisteva nel predisporre un'organizzazione pluralistica e libera (come risulta dal comma I dell'art. 39 Cost.) a fronte di un'attività normativo-contrattuale unificata, grazie alla scelta del meccanismo della registrazione sindacale (meccanismo previsto dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.).

Al di là delle diverse elaborazioni finora prospettate, quel che emerge con certezza è che vi fu una volontà comune, tanto tra gli esponenti del pensiero cattolico quanto tra quelli di ispirazione comunista, di dare attuazione all'art. 39 Cost. Altro punto su cui vi fu una convergenza di vedute tra gli esponenti delle diverse correnti politiche fu la dura critica formulata al disegno di legge Rubinacci che faceva della registrazione un pericoloso strumento di ingerenza nella vita dei sindacati e proponeva la regola della maggioranza riferita alle organizzazioni sindacali e non agli iscritti. Proprio tali pericoli evidenziarono già all'epoca le difficoltà di dare attuazione ad un siffatto meccanismo,

---

<sup>102</sup> Il disegno di legge è pubblicato in *RGL*, I, 1952, pag. 62 ss.

<sup>103</sup> L'applicazione della regola di maggioranza poneva problemi connessi alla difficoltà di reperire condizioni idonee per assicurare l'equilibrio tra il rispetto della maggioranza e la tutela delle minoranze; in particolare, vi era il timore che, nell'ipotesi in cui il sindacato maggioritario non avesse preso parte alle trattative perché non registrato, le minoranze avrebbero potuto comunque stipulare il contratto con efficacia *erga omnes*, alterando in tal modo il presupposto stesso della norma costituzionale. Inoltre, vi era la difficoltà di impiegare tale strumento per risolvere le controversie di tipo ideologico fra compagini organizzative, che ritenevano di rivestire una posizione di parità.



inducendo a ritenere che “*i rischi che si corrono lasciando i gruppi al regime di diritto privato sono minori del pericolo che si annida nell’intervento e nel controllo che continuerebbe una delle posizioni più ingiuste dello Stato moderno, rispettoso dell’immunità nell’ordine e invece invadente rispetto all’ordine politico, dove la democrazia finisce per identificarsi con la dottrina della classe politica al potere*”<sup>104</sup>.

Prima di soffermarsi sull’enunciazione di principio contenuta nel primo comma dell’art. 39 Cost., occorre dare conto dei motivi della mancata attuazione dei successivi commi II e III. Tale inattuazione può essere ricondotta a due distinti generi di motivi: il primo riguarda motivi, per così dire, “contingenti”, il secondo, invece, motivi di tipo storici<sup>105</sup>.

Con riferimento al primo gruppo di motivi, innanzitutto è da dire che il meccanismo della registrazione dei sindacati avrebbe avuto come conseguenza (altamente probabile) l’innescò di una forma di controllo da parte dello Stato, ad esempio sulla consistenza numerica o sulla democraticità dei sindacati. Per comprendere l’avversione verso siffatte forme di controllo occorre ricordare che, all’indomani del varo della Costituzione, era ancora vivo nel Paese il terrore per il totalitarismo fascista e che l’attuazione di tali forme di controllo avrebbe innescato il meccanismo di attuazione dell’art. 40 Cost, cui i sindacati erano decisamente ostili.

Un secondo motivo risiedeva nella consapevolezza dell’estrema difficoltà di porre in essere forme di verifica in ordine al numero degli iscritti ai sindacati, necessarie ai fini della formazione delle rappresentanze unitarie che avrebbero dovuto procedere alla stipulazione dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes*; consapevolezza di cui evidentemente era privo il Costituente, il quale sembrava non avere cognizione reale della vastità del fenomeno; il sindacato registrato, infatti, avrebbe potuto partecipare alla stipulazione di vari contratti in diversi settori produttivi e, soprattutto, avrebbe potuto stipulare accordi interconfederali, il cui ambito si estendeva a milioni di lavoratori.

Infine, ebbe un’influenza determinante la profonda avversione manifestata dalla CISL, rafforzata dal suo “collateralismo” con il partito politico di maggioranza, la democrazia cristiana, all’affermarsi di un procedimento di contrattazione fondato sul principio proporzionale; infatti al tempo la CISL era decisamente minoritaria rispetto alla sua avversaria CGIL e un siffatto meccanismo avrebbe comportato una diminuzione del

---

<sup>104</sup> P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in ID, *Persone e comunità*, Bologna, 1966, pag. 62

<sup>105</sup> Riprendendo, in tal modo, la lucida analisi effettuata da G. GIUGNI, *Sub art. 39 Cost., Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna, 1979, pag. 257 ss.

suo potere, non solo per ciò che riguardava l'attività di contrattazione, ma più in generale nell'affermazione delle proprie posizioni nell'ambito delle relazioni industriali.

Con riguardo, invece, ai motivi "storici" che determinarono il mancato intervento del legislatore ordinario per l'attuazione del dettato costituzionale, in primo luogo, un fattore cruciale consistette nella diminuita importanza dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, in forza del raggiungimento del medesimo risultato mediante la legge transitoria n. 741/1959<sup>106</sup>.

Inoltre, man mano che ci si allontanava nel tempo dalla data di emanazione della norma costituzionale, altri due elementi avevano consolidato la scelta di non dare attuazione alla seconda parte del dettato costituzionale. Da un lato, la dottrina giuslavoristica andava liberandosi dai principi dell'ideologia corporativa, che collocava la personalità giuridica e il contratto collettivo *erga omnes* come categorie necessarie del sistema di diritto sindacale e, dall'altro, si andava affermando e consolidando un sistema sindacale "di fatto", che a partire dagli anni sessanta acquistava un crescente potere contrattuale e politico ed al quale il legislatore rispose, anziché in termini di attuazione del dettato costituzionale, con la legislazione di sostegno.

In seguito, il clima di unitarietà, che animava i sindacati negli anni 60', indusse le maggiori Confederazioni ad attestarsi unitariamente sulla linea della non attuazione del dettato costituzionale.

D'altro canto, la mancata attuazione dei commi II e III dell'art. 39 Cost. non può indurre ad avvalorare le polemiche di quanti sostennero che il mancato intervento del legislatore ordinario configurava un inadempimento costituzionale. Infatti, il meccanismo dei commi II e III è diretto esclusivamente a disciplinare l'acquisto della personalità giuridica da parte dei sindacati, al fine di potere stipulare contratti collettivi muniti di efficaci *erga omnes*, non anche a disciplinare il soggetto sindacale in sé, il cui radicamento a livello costituzionale è, pertanto, rimesso – data l'inattuazione dei due

---

<sup>106</sup> E' noto che, nel nostro ordinamento, a seguito della caduta del regime corporativo, il contratto collettivo è considerato un contratto di diritto comune e, pertanto, vincola solamente i soggetti aderenti ai sindacati stipulanti i contratti collettivi. Si poneva, pertanto, il problema dell'estensione dell'efficacia di tali contratti nell'ipotesi in cui l'imprenditore non avesse aderito all'associazione stipulante il contratto collettivo. Il Parlamento escogitò un sottile *escamotage*, consistente nell'investire il Governo, a mezzo di una legge delega, del potere di emanare decreti legislativi aventi come contenuto la determinazione dei minimi salariali e normativi per ciascuna categoria; al contempo il Governo fu vincolato, nell'emanazione di tali decreti, ad uniformarsi alle clausole dei contratti collettivi esistenti. Dal punto di vista formale, quindi, il Governo non dichiarava l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, ma dettava direttamente una disciplina sui minimi di trattamento economico e normativo. Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo, doveva conformarsi alle statuizioni contenute nei contratti collettivi già esistenti; il che equivaleva ad estendere, seppur in via di fatto, l'efficacia dei contratti collettivi.

commi - al principio espresso nel I comma, secondo cui “*l’organizzazione sindacale è libera*”.

Quel che è certo è che quello che in origine sembrava essere un semplice ritardo, è oramai divenuta una condizione irreversibile di accantonamento dell’ipotesi normativa costituzionale. Meno certo, giusto quanto si dirà a breve, è che l’attuale ed unico scopo del IV comma dell’art. 39 Cost. sia oggi relegato ad una funzione di tipo “impeditivo”, nel senso che, ferma l’inattuazione della seconda parte di tale disposizione, la sua presenza impedirebbe che il medesimo risultato ivi previsto (e, cioè, l’efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi), possa essere raggiunto con meccanismi alternativi a quello della registrazione.

Allo stato, pertanto, come suggerito da parte della dottrina<sup>107</sup>, pare più opportuno parlare piuttosto che di semplice “parziale” inattuazione, di un vero e proprio fenomeno di riassetto normativo, poiché la mancata attuazione dei commi II e III, art. 39 Cost, non ha dato luogo ad un vuoto normativo con il consequenziale effetto di “decostituzionalizzare” il fenomeno sindacale, ma ad un diverso schema regolativo, incentrato sul ruolo assorbente della libertà dell’organizzazione sindacale.

## **2.2. Brevi osservazioni circa la possibilità di una diversa interpretazione del IV comma dell’art. 39 Cost.**

Sebbene, l’orientamento dottrinale maggioritario sia propenso a ritenere che la funzione del IV comma dell’art. 39 Cost. sia esclusivamente di tipo “impeditivo”, nel senso poco sopra esposto, non è mancato chi, invece, ha ritenuto possibile una rilettura della citata disposizione in senso meno restrittivo, ovvero ammettendo un modello alternativo a quello derivante da una lettura sequenziale dei quattro commi dell’art. 39 Cost.<sup>108</sup>.

La prima domanda che occorre porsi nell’accingersi ad affrontare il tema di una eventuale revisione del comma IV dell’art. 39, è se tale revisione sia veramente opportuna.

In proposito non può tacersi che vada diffondendosi, tra gli esperti del settore, la sensazione che il modello compromissorio delineato dall’art. 39 Cost. non faccia altro che celare un sistema “di fatto” dell’estensione della contrattazione collettiva con efficacia generalmente obbligatoria.

---

<sup>107</sup> Cfr. A. D’ALOIA, *Art. 39 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, pag. 797.

<sup>108</sup> In tale senso cfr. M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Massimo D’Antona. Opere. Scritti sul diritto sindacale* (a cura di B. Caruso e S. Sciarra), vol. II, Milano, 2000, pag. 399 ss.

Se, infatti, la seconda parte dell'art. 39 Cost vieta di raggiungere il risultato dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo per vie diverse da quelle espressamente ivi contemplate, il medesimo risultato è stato conseguito in via di fatto attraverso la prassi ormai consolidata del riconoscimento legale dei contratti collettivi, ovvero sia attraverso quelle ipotesi in cui la legge richiama genericamente i contratti collettivi, comunque e da chiunque stipulati<sup>109</sup>, ovvero in cui prescrive che tali contratti siano stipulati da sindacati *maggiormente rappresentativi* o, nelle ipotesi più recenti, da organizzazioni sindacali *comparativamente più rappresentative*<sup>110</sup>.

Ebbene, un sistema di relazioni industriali maturo non può prescindere dall'avere al suo interno spazi di intervento, ragionevoli e ben delimitati, per un legislazione di sostegno, razionalizzazione e controllo della contrattazione collettiva.

Proprio per tale motivo è necessaria una revisione dell'art. 39 Cost., per rimuovere quello che è un vero e proprio divieto imposto al legislatore e consentirgli di pervenire al risultato oggi vietato per altre vie, sempre beninteso entro la cornice protettiva del pluralismo sancito dal I comma della medesima disposizione. Questo è l'unico effetto che ci si può e ci si deve aspettare dalla revisione di tale disposizione costituzionale, non anche quello di risolvere i problemi contingenti alla contrattazione collettiva<sup>111</sup> o di porre il sindacato al riparo da una eccessiva invadenza da parte dello Stato<sup>112</sup>.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale sembra sostenere che non sempre è vietato al legislatore conseguire il risultato di dilatare ed estendere l'efficacia del contratto collettivo a tutti gli appartenenti ad una data categoria in maniera diversa da quella stabilita dall'art. 39 Cost.<sup>113</sup>. Probabilmente tale inversione

---

<sup>109</sup> Si pensi alla disciplina della riduzione e rimodulazione dell'orario di lavoro; a quella sulla determinazione della retribuzione per il calcolo del TFR (art. 2120, comma II c.c.), o ancora a quella sulla determinazione contrattuale di elementi della retribuzione da considerare agli effetti previdenziali (art. 3, comma I, L. n. 402 del 1996).

<sup>110</sup> Come, ad esempio la disciplina delle ipotesi di ricorso al lavoro a termine; i progetti formativi nei contratti di inserimento professionale.

<sup>111</sup> Non ci si può aspettare, infatti, che una eventuale revisione dell'art. 39 Cost. consenta la risoluzione dei problemi connessi alla contrattazione collettiva, come ad esempio la composizione dei conflitti tra i sindacati nella fase delle trattative e della gestione dei contratti collettivi; tutti questi problemi formano materia di decisione politica e, pertanto, sono di competenza del legislatore ordinario e non di quello costituzionale. Né tanto meno una eventuale rilettura dell'art. 39 Cost può avere la pretesa di risolvere il conflitto tra la prospettiva "centralizzata" e quella "partecipativa" delle relazioni industriali. Su tale ultimo punto cfr. M. D'ANTONA, *L'opportunità d'una riforma costituzionale*, in *Massimo D'Antona. Opere. Scritti sul diritto sindacale* (a cura di B. Caruso e S. Sciarra), vol. II, Milano, 2000, pag. 95.

<sup>112</sup> Se da un lato, lo stretto legame tra Stato e ordinamento sindacale è indiscutibile, dall'altro è innegabile che esistono molteplici modi attraverso cui lo Stato può condizionare la vita dei sindacati e il ricorso alla legge e soltanto uno dei tanti modi con cui ciò può avvenire; accanto ad una legislazione *ad hoc* vi è, infatti, la possibilità di attribuire o negare la rappresentatività attraverso l'ammissione al tavolo delle trattative o concertando a quei tavoli scelte di efficacia generale o ancora sottoscrivendo accordi separati con alcuni sindacati.

<sup>113</sup> In tal senso cfr. C. Cost., 30.06.1994 n. 268, in *FI*, 1994, I, pag. 2307; C.Cost. 18.10.1996 n. 344, in *MGL*, 1996, pag. 691; C. Cost. 16.10.1997 n. 309, in *RIDL*, 1998, II, pag. 37.

di rotta che, dalla storica sentenza del 1962 in cui l'art. 39 era considerato come un picchetto che imponeva precisi limiti al raggio d'azione del legislatore ordinario<sup>114</sup>, ha condotto ad un ammorbidimento delle proprie posizioni fino a riconoscere una maggiore elasticità dell'art. 39 Cost., è frutto di un processo storico di apprendimento della Costituzione, la quale dalla sua emanazione ad oggi ha dovuto fare i conti con una legislazione postcostituzionale incentrata su un sistema di relazioni contrattuali autolegittimato<sup>115</sup>. Ebbene, tale sistema ha prodotto una legislazione sindacale che suggerisce un modello alternativo a quello delineato dalla lettura sequenziale dei quattro commi dell'art. 39 Cost..

Per procedere ad una rilettura dell'art. 39 Cost. nella direzione dell'ammissibilità di un modello alternativo a quello oggi delineato dall'art. 39 Cost. occorre tenere presente che le due parti del precetto costituzionale sono *“equiordinate e al tempo stesso tra loro interferenti. Equiordinate perché tra esse non sussiste alcun rapporto gerarchico ed interferenti perché gli sviluppi dell'una condizionano l'altra”*<sup>116</sup>.

Pertanto, è possibile affermare che tanto il principio di libertà dell'organizzazione sindacale quanto il meccanismo delineato dalla seconda parte dell'art. 39 Cost hanno uguale diritto di cittadinanza nell'ordinamento giuridico, nel senso che se, da un lato, attraverso il sostegno legislativo alle forme autonome e volontarie di contrattazione collettiva (previsto dal I comma dell'art. 39 Cost.) non può essere raggiunto il risultato di attribuire efficacia generalmente obbligatoria ai contratti collettivi, dall'altro, il modello delineato dalla seconda parte dell'art. 39 Cost. non può essere in contrasto con la possibilità che tale ultimo risultato si realizzi attraverso una libera contrattazione collettiva al di fuori del modello legale<sup>117</sup>; infatti, il nostro è un ordinamento democratico in cui il principio di libertà delle organizzazioni sindacali coesiste con quello della contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes* e tale circostanza non può condurre ad escludere a priori che tale ultimo risultato si realizzi attraverso una libera contrattazione collettiva al di fuori del modello legale.

---

<sup>114</sup> Cfr. C. Cost. 19.12.1962 n. 106, in *MGL*, 1962, PAG. 405.

<sup>115</sup> Tale sistema oggi è cristallizzato nel Protocollo 23 luglio 1993, ma è passato nel corso del tempo attraverso il riconoscimento ai sindacati di tutela e prerogative sul luogo di lavoro (L. 300 del 1970); poi ha assegnato un vera e propria autorità normativa a certe loro attività negoziali, prima legate ad eventi eccezionali (ad esempio, la gestione delle crisi aziendali) e poi estesa a materie ulteriori (la gestione del mercato del lavoro o la programmazione territoriale degli investimenti e dello sviluppo), determinando in questo modo un legame inscindibile tra Stato e parti sociali, come è dimostrato, nel periodo successivo all'emanazione del Protocollo del '93 dall'attività di concertazione.

<sup>116</sup> Così M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 cit*, pag 404 ss.

<sup>117</sup> Infatti, la tutela delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva, quale funzione primaria di esse (I comma art. 39 Cost.)

Se si ammette la possibilità di una legislazione che riflette un modello alternativo rispetto a quello delineato da una lettura sequenziale dei commi dell'art. 39 Cost., si deve anche ammettere che tale disposizione offra spunto e validità alla configurazione di due progetti di legislazione sindacale. Il primo è quello delineato in maniera puntuale e specifica dalla seconda parte dell'art. 39 Cost., che prevede l'intervento del legislatore ordinario in vista dell'attribuzione alle organizzazioni sindacali di un potere normativo per la realizzazione di una regolamentazione uniforme e certa dei rapporti di lavoro. A ben vedere tale potere è subordinato esclusivamente all'acquisto della personalità giuridica, indipendentemente dalla rappresentatività effettiva, poiché la rappresentanza unitaria in proporzione agli iscritti rileva esclusivamente come metodo cui fare ricorso per assumere decisioni collettive in presenza di una pluralità di sindacati nella categoria. Se la ricostruzione ora prospettata si ritiene valida, si può argomentare ulteriormente che il riconoscimento della personalità giuridica di cui all'art. 39 Cost. è necessario, prima ancora che per stipulare contratti collettivi generalmente obbligatori, per fondare un potere di rappresentanza sociale che consiste nell'abilitazione *ex lege* a stipulare contratti collettivi; pertanto, secondo tale schema, il sistema contrattuale deriva dalla legge, che regola in dettaglio lo svolgimento dell'attività contrattuale.

Il secondo progetto, invece, è quello delineato dal I comma dell'art. 39 Cost.; la garanzia di libertà delle organizzazioni sindacali rende possibili interventi legislativi diretti a tutelare la più importante tra le attività svolte dai sindacati, e cioè la contrattazione collettiva, la quale viene tutelata in quanto manifestazione di un potere sociale delle organizzazioni sindacali in grado di produrre norme dotate di una significativa efficacia e stabilità; in tale progetto, a differenza del precedente, il sistema contrattuale precede la legge, è un presupposto sul quale la legge interviene *ex post*.

Ad un'attenta analisi della legislazione sindacale postcostituzionale non è difficile osservare che essa si colloca senz'altro entro il solco del modello delineato dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.

Difatti, dopo che la giurisprudenza ha dichiarato incostituzionale il meccanismo di estensione dell'efficacia dei contratti collettivi delineato dalla L. n. 741/ 1959, accanto ad una legislazione di sostegno sindacale nei luoghi di lavoro (avviata dalla Statuto dei lavoratori e proseguita con il criterio della maggiore rappresentatività e più di recente con quello delle organizzazioni sindacali "comparativamente più rappresentative"), si è sviluppata in parallelo una legislazione che ha attribuito alle norme contenute nei

contratti collettivi un'efficacia ben più ampia di quella che avrebbero dovuto avere stante l'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.

E' noto che il contratto collettivo, proprio alla luce della citata inattuazione, è un contratto di diritto comune e, pertanto, vincola esclusivamente i soggetti aderenti alle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il contratto stesso. Ebbene, il meccanismo del riconoscimento legale dei contratti collettivi consente di estendere l'ambito di efficacia degli stessi; tuttavia, tale estensione non può essere equiparata all'efficacia *erga omnes* di cui al comma IV dell'art. 39 Cost.

Infatti, sotto il profilo degli effetti derivanti dal riconoscimento legale dei contratti collettivi, è da escludere che esso implichi l'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* alle norme contenute nel contratto collettivo oggetto del riconoscimento stesso; sicuramente attraverso il riconoscimento legale la norma collettiva "riconosciuta" acquista lo stesso valore della norma di diritto che la incorpora e altrettanto sicuramente tale meccanismo consente di travalicare il normale ambito di efficacia proprio del contratto di diritto comune, ma ciò non autorizza ad equiparare tale ambito a quello dell'efficacia generalmente obbligatoria di cui al comma IV dell'art. 39 Cost.

Secondariamente, non si deve confondere l'efficacia *erga omnes* che avrebbero i contratti collettivi *ex art. 39 Cost.* con l'applicazione generalizzata della normativa contenuta nel contratto collettivo, ove tale attività si svolgesse in una situazione di monopolio unilaterale della rappresentanza. Tale monopolio può essere naturale ed è il caso della contrattazione collettiva aziendale, ove il datore di lavoro si contrappone alla collettività dei dipendenti; in tale caso a determinare l'applicazione generalizzata del contratto non è il riconoscimento legale, ma la situazione di monopolio in cui versa il datore di lavoro; oppure il monopolio può essere legale ed è il caso che si presenta nelle pubbliche amministrazioni, in cui la legge attribuisce all'Aran il monopolio della rappresentanza negoziale. A ben vedere, in entrambi i casi vi è un monopolio unilaterale della rappresentanza da parte datoriale ed operano meccanismi che conducono a risultati di estensione del contratto collettivo che però, seppure simili all'efficacia *erga omnes*, non possono essere ritenuti uguali a quelli delineati dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.

Alla luce di quanto detto, il IV comma dell'art. 39 deve essere riletto nel senso che esso non esclude qualsiasi intervento legislativo che assegni ai contratti collettivi un ambito di applicazione più ampio di quello che avrebbero in assenza del riconoscimento legale; ma nel senso che non sono ammissibili quegli interventi che, attraverso l'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, assegnino ai sindacati non

registrati il monopolio della rappresentanza contrattuale della categoria. Viceversa, nei casi in cui si presentino materie che richiedono una disciplina organica ed uniforme, in funzione della realizzazione di interessi generali (come il mercato del lavoro) ovvero ogni qualvolta il contratto collettivo venga richiamato dalla legge è possibile si raggiunga un risultato non dissimile da quello dell'art. 39 Cost., a patto che lo schema della rappresentanza contrattuale non venga messo a rischio. Ogni qualvolta ciò accade – ogniqualvolta cioè si verifica un'ipotesi in cui l'efficacia *erga omnes* è strumentale all'attribuzione di un monopolio legale di rappresentanza della categoria, occorre muoversi entro lo schema delineato dal IV comma dell'art. 39 Cost.<sup>118</sup>

Ciò premesso, è comunque ravvisabile nel IV comma dell'art. 39 Cost. un nocciolo duro, costituito da quelle disposizioni che esprimono principi di organizzazione del pluralismo sindacale e che attengono ai rapporti tra i sindacati ai fini della contrattazione collettiva<sup>119</sup>.

Tali devono essere considerate le disposizioni che prescrivono la forma associativa, la quale consente di limitare le forme di organizzazione sindacale rilevanti ai fini della stipulazione dei contratti collettivi ed escludere che tale prerogativa sia attribuita alle organizzazioni spontanee o comunque non associative; altra disposizione che esprime un principio di organizzazione del pluralismo sindacale è quella inerente al criterio proporzionalistico, in forza della quale i sindacati per potere stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes* contano in proporzione ai propri iscritti. In tali casi una legge che, estendo l'efficacia dei contratti collettivi secondo un modello diverso da quello descritto dall'art. 39 Cost., introducesse dei principi di organizzazione del pluralismo sindacale differenti da quelli appena citati, violerebbe la garanzia costituzionale della libertà sindacale.

Tali disposizioni, infatti, esprimono scelte di valore della Costituzione, dalle quali il legislatore ordinario non può discostarsi quando opera sul terreno della seconda parte dell'art. 39 Cost.

Certo agli occhi di chi è cresciuto ritenendo che la funzione "impeditiva" del IV comma dell'art. 39 Cost. fosse l'unica ipotizzabile, suona strano trovarsi a fare i conti con un'interpretazione quale quella ora esposta. Ma d'altra parte, il punto di partenza del ragionamento prospettato e, cioè, la prassi oramai consolidata del riconoscimento

---

<sup>118</sup> Così. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 cit*, pag. 423 ss.

<sup>119</sup> Vi sono, invece, altre disposizioni nella seconda parte dell'art. 39 Cost. che sono semplicemente norme di dettaglio, quali ad esempio quelle che attengono al riconoscimento e all'acquisto della personalità giuridica né quella che attiene alla democraticità degli statuti. Cfr. M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 cit*, pag. 426 ss.



legale dei contratti collettivi ed il conseguente effetto di estensione dell'efficacia del contratto collettivo nonché il progressivo ammorbidimento della posizione della giurisprudenza costituzionale, sono innegabili. Tali circostanze suggeriscono forse l'opportunità di non limitarsi ad affermare che l'art. 39 Cost può rimanere tranquillamente così com'è, poiché una simile posizione potrebbe costare assai cara ai sindacati, i quali si illudono che la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost costituisce un'ineliminabile garanzia nei confronti delle ingerenze da parte dello Stato.

In realtà, tale inattuazione, lungi dal tutelarli, li lascia sempre e comunque in balia dell'ingerenza statale, come è dimostrato dall'attuale assetto delle relazioni industriali, in cui il rapporto Stato-sindacati risulta condizionato certamente dalle forme di riconoscimento legale della contrattazione collettiva ma anche da numerose ulteriori forme di interferenza o, se si preferisce usare un'espressione più *soft*, forme di comunicazione che il primo può esercitare sui secondi.

Come osservato in precedenza, tutto quanto attiene agli spazi di intervento legislativo sulla contrattazione collettiva o ai rapporti tra Stato e sindacati esula dall'ambito della seconda parte e

rientra, invece, nell'ambito delle decisioni politiche.

In tale ambito l'esecutivo può sempre interferire, in maniera anche significativa, sui soggetti sindacali e sull'efficacia delle intese, senza necessità di ricorrere ad un disciplina *ad hoc*, ad esempio attribuendo o negando patenti di rappresentatività attraverso l'ammissione alle trattative del negoziato politico, sottoscrivendo accordi separati con alcune soltanto delle organizzazioni sindacali, le quali verrebbero così attratte sotto l'egida della maggioranza politica.

Tale circostanza depone a favore della rilettura della seconda parte dell'art. 39 Cost. nella direzione tratteggiata poc'anzi, ma non è la sola.

Infatti, il divieto costituzionale a legiferare sull'efficacia generale dei contratti collettivi impedisce, da un lato, alla Corte Costituzionale di potersi pronunciare sulle frequenti leggi dell'emergenza che celano forme di estensione dell'efficacia generale dei contratti collettivi e, dall'altro, di rendere costituzionalmente illegittimi gli interventi di sostegno della contrattazione collettiva sulle ristrutturazioni (quali Cassa integrazione guadagni e licenziamenti collettivi), sulla riduzione degli orari, attività che risultano intralciate dalla indeterminatezza degli effetti degli accordi aziendali.

### **2.3. Il comma I dell'art. 39 Costituzione. Individuazione degli elementi costitutivi della fattispecie: un rapido cenno alla triade dialettica “organizzazione, azione, destinatari della tutela”.**

Non rimane a questo punto, avendo concluso la trattazione sulla seconda parte dell'art. 39 Cost., che soffermare l'attenzione sul I comma dello stesso articolo che, a differenza degli altri, è dotato di immediata precettività.

Esso garantisce la tutela della libertà sindacale a trecentosessanta gradi.

Il principio di cui al comma I dell'art. 39 Cost. garantisce, *in primis*, la libertà di costituzione dei sindacati, con l'ammissione della loro pluralità ed esclusione di ogni costituzione autoritativa; secondariamente garantisce la libertà sindacale al singolo individuo, da intendersi questa sia come libertà di adoperarsi a fini sindacali sia come libertà di tenersi fuori da tali attività (cd. libertà negativa); garantisce, inoltre, la libertà di azione, in particolare nel senso dell'esclusione di controlli pubblici sulla vita interna ma anche sull'attività esterna del sindacato; infine, garantisce la libertà alle parti del rapporto di lavoro, escludendo ogni rappresaglia o discriminazione<sup>120</sup>.

Un primo problema che si è posto rispetto al principio enunciato nel I comma è quello di comprendere se essa sia una garanzia specifica o, invece, un doppione dell'art. 18 Cost., che contempla il diritto di associazione.

In proposito parte della dottrina<sup>121</sup> ritiene che il I comma, art. 39 Cost. si riferisce a quel particolare aspetto della libertà di associazione che consiste nella possibilità di determinare liberamente lo statuto del gruppo senza obbligo di uniformarlo a tipi o schemi prefissati dalla legge. La disposizione in esame non riguarda direttamente né il diritto di associazione sindacale né la libertà di associazione in genere, in quanto la garanzia del diritto di associazione trova il suo fondamento esclusivamente nell'art. 18 Cost. Il ragionamento logico sottostante a tale pensiero può così essere sintetizzato: poiché la tutela degli interessi professionali non costituisce un illecito penale (ma è anzi una chiara manifestazione dell'iniziativa economica individuale di cui all'art. 41 Cost.), è evidente che l'art. 18 Cost. garantisce il diritto del cittadino di costituire associazioni che si propongono di realizzare una tutela di tal specie. Tutti i cittadini sono, quindi, liberi di “sindacarsi”, di scegliere il sindacato al quale aderire, di uscirne o di non entrarne a fare parte mai. Ciò premesso, il significato specifico del comma I Cost. risiede nel ribadire costituzionalmente la protezione di tali principi e nell'integrare questa libertà, garantendo non solo che lo *status* di associazione sindacale non possa

---

<sup>120</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, 35 Ed., Napoli, 1994.

<sup>121</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana, Saggi*, Bologna, 1954, pag. 158 ss

legittimare alcuna limitazione speciale, ma che i membri delle associazioni sindacali abbiano il diritto di dare a questa la forma che preferiscono, senza che lo Stato possa intervenire per determinarla. Pertanto, la conclusione a cui perviene la dottrina in esame è che la situazione soggettiva *ex art. 39 Cost.* sarebbe la risultante di una tutela ribadita, la cui matrice andrebbe sempre ricercata nell'*art. 18 Cost.*, relativo alla libertà di associazione in genere.

Altra parte della dottrina<sup>122</sup>, invece, ritiene che la fattispecie delineata dall'*art. 39 Cost* non possa essere sussunta nella generica libertà di associazione *ex art. 18 Cost.* Se, infatti, “l’organizzazione sindacale è libera” significasse soltanto che così come si possono creare associazioni di altri tipo, è possibile crearne anche alcune che abbiano la forma del sindacato, da un lato, si avrebbe un’affermazione di principio superflua e quasi inutile e, dall’altro, si perderebbe di vista la circostanza che l’elemento tipico della fattispecie in esame non risiede certo nella forma della condotta (l’organizzazione ... è libera), bensì nella sostanza di tale condotta. L’aspetto sostanziale della condotta consiste nell’attività di autotutela o autodifesa ed è proprio tale aspetto che vale a distinguere il precetto di cui all’*art. 39 Cost.* da quello dell’*art. 18 Cost.* Infatti, mentre il singolo individuo può agire individualmente per ottenere la soddisfazione dei propri interessi qualificati (diritti soggettivi e interessi legittimi) e, pertanto può certamente agire individualmente per fare valere la lesione del proprio diritto di libertà di associazione, invece, egli non può agire per la tutela di interessi che non sono “qualificati né da atti di autonomia privata né da atti autoritativi e, pertanto, si collocano entro la mera situazione di fatto”, dovendo in tali casi rimettere la tutela degli stessi ad uno strumento di pressione qual è appunto il sindacato. In ciò risiederebbe la specificità dell’*art. 39 Cost* rispetto all’*art. 18 Cost.*

La soluzione che afferma l’impossibilità di ricondurre la garanzia di cui all’*art. 39* alla generica libertà di associazione sembra sostanzialmente da condividere soprattutto alla luce dalla complessa normativa internazionale di riferimento, in precedenza esaminata, nella quale è dato cogliere profili non rinvenibili, neppure implicitamente, nella libertà di associazione in senso proprio dalla quale, pertanto, deve essere considerata distinta.

---

<sup>122</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *Contributo all’analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963, pag. 61 e, nello stesso senso, anche C. MORTATI, *op. cit.*, pag. pag. 190; M. DELL’OLIO, *Sindacato dei lavoratori*, b) *Diritto vigente*, in *ENC. DIR*, XLII, Milano, 1974, pag. 659. Quest’ultimo A., in particolare, individua tra le ragioni che inducono a ritenere l’*art. 39 Cost.* una fattispecie non riconducibile alla generica libertà di associazione di cui all’*art. 18 Cost.*, per “*il suo sorgere in presenza, e in vista, di una serie di rapporti che si svolgono al suo esterno, tra i suoi aderenti, attuali o potenziali, e terzi estranei, identificati perciò come controparte. La tutela degli interessi dei lavoratori o datori di lavoro (...) si caratterizza ulteriormente allora per il suo postulare a sua volta un’azione esterna, su o attraverso quei rapporti*”.

A ciò si aggiunga che nel caso della libertà di associazione il legislatore ha previsto specifici limiti sia rispetto ai fini sia rispetto ai metodi; sono, infatti, vietate le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare; oltre al generale divieto di perseguire fini che sono vietati dalla legge penale.

Il fine sindacale dell'associazione è invece tipizzato dalla stessa norma costituzionale e, come tale, è lecito; pertanto la libertà di cui gode l'organizzazione sindacale sotto il profilo finalistico è assoluta. D'altro canto un'organizzazione sindacale costituita in società segreta o su base politico-militare, semplicemente non sarebbe un sindacato.

Ma la specificità della norma in esame non si esaurisce solo nell'essere una fattispecie autonoma e distinta dal diritto di associazione. Una marcata differenza si ha nell'impiego del termine "organizzazione" in luogo di "associazione"; non vi è dubbio che tale scelta da parte del legislatore costituzionale stia a testimoniare la volontà di dare al fenomeno sindacale una portata più ampia; ed, infatti, se è vero che la maggior parte delle volte il sindacato assume la forma di associazione, è altresì vero che proprio dall'uso del termine "organizzazione" deriva la possibilità per il sindacato di assumere forme diverse da quella associativa. Ne sono una testimonianza ad esempio i Consigli di fabbrica, i quali se sono sindacali sotto il profilo funzionale, in quanto perseguono il fine tipicamente sindacale e, cioè, la tutela di interessi facenti capo ad una categoria di lavoratori, non lo sono certamente nella forma.

Chiarito, quindi, che l'art. 39 Cost. nel sancire il principio della libertà delle organizzazioni sindacali, si pone come garanzia distinta da quella prevista dall'art. 18 Cost., si deve proseguire nell'analisi del I comma dell'art. 39 Cost.

Alla nozione di organizzazione fa seguito il predicato "sindacale". Il significato di esso non può essere ricavato né da un'analisi lessicale né dal linguaggio costituzionale.

In realtà, a ben vedere, il principio secondo cui "*l'organizzazione sindacale è libera*" non ci dice affatto "cos'è il sindacato" e, poiché come si è detto in principio, si intende applicare il metodo normativo, il quale richiede una definizione normativamente rilevante, occorrerà ricercare una disposizione diversa da quella contenuta nell'art. 39 Cost. che sia in grado di fornire una siffatta definizione.

Tale disposizione è l'art. 10 della Convenzione OIL n. 87, il quale statuisce che "*il termine "organizzazione" significa ogni organizzazione di lavoratori o datori di lavoro che abbia lo scopo di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori o dei datori di lavoro*"; la sua analisi consente di rispondere alla domanda poc'anzi posta, cos'è il sindacato.

Colpisce, in sede normativa, la tautologia (l'organizzazione è l'organizzazione), ma essa non è da ascrivere all'incapacità di fornire una precisa definizione di cosa è un'organizzazione, quanto piuttosto all'intento di sottolineare, invece, la valenza dell'elemento organizzatorio, quasi che esso assurga a canone metodologico nell'attività di scomposizione della fattispecie in esame per l'individuazione degli elementi costitutivi di essa.

Ebbene, tali elementi costitutivi sono l'organizzazione, l'azione (ovvero la promozione e la difesa degli interessi), i destinatari di tale azione (lavoratori e datori di lavoro).

L'elemento qualificatorio della definizione "organizzazione sindacale", in assenza di elementi desumibili dall'art. 39 Cost è, quindi, riposto nella dimensione teleologica, quale configurata dall'art. 10 della Convenzione OIL n. 87.

Usando parole altrui, *l'essenza del sindacalismo è risposta in una duplice direzione intimamente collegate: la dimensione organizzativa, l'esserci del sindacato e, in secondo luogo, la finalità che giustifica l'esserci, cioè "l'esser per"*<sup>123</sup>.

Quindi, sotto il profilo teleologico, è sindacale un atto o un'attività diretta all'autotutela di interessi connessi a relazioni giuridiche in cui sia dedotta un'attività di lavoro (non necessariamente di lavoro subordinato), che può essere riassunta in sede normativa nella triade dialettica "azione, promozione e difesa degli interessi e destinatari dell'azione", elementi che verranno trattati in maniera più esaustiva nella parte dedicata ai profili funzionali e strutturali dell'organizzazione sindacale.

La definizione in questione, infatti, è tale da potersi attagliare perfettamente al fenomeno sindacale, in ogni momento storico in cui lo si voglia considerare, ma è anche in grado di dare il giusto rilievo alla dimensione dinamica del fenomeno, poiché l'ordinamento non intende proteggere il sindacato, quale fenomeno statico, bensì il suo esserci dinamico, cioè ricomprensivo di tutte le trasformazioni che esso ha subito in passato e subirà ancora in futuro, ma con la fissità dei su indicati elementi costitutivi.

Considerando anticipatamente rispetto agli altri due elementi costitutivi quello dell'organizzazione si analizzeranno le tesi di due Autori che hanno elaborato due teorie sull'organizzazione sindacale che paiono particolarmente interessanti. Si anticipa che esse non possono essere condivise, in quanto presentano il difetto di essere incentrate la prima su una visione arcaica del fenomeno sindacale, la seconda su di una prospettiva rovesciata..

---

<sup>123</sup> Cfr, M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 512.

## **2.4. La configurazione del sindacato nelle ricostruzioni operate da Dell'Olio e da Flammia.**

Il primo Autore formula la teoria della c.d. gestione accorpata dei rapporti di lavoro<sup>124</sup>. Essa ha come presupposto l'esistenza di un accordo preventivo tra i membri di una data categoria professionale di non accettare, rispetto al rapporto di lavoro di cui ciascuno di essi è individualmente titolare, condizioni inferiori a quelle che attraverso il sindacato intendono imporre alla controparte.

Due sono le conseguenze che l'Autore fa derivare da tale premessa. La prima è che la negoziazione dei salari non avviene individualmente, ma in forma collettiva e tale rilievo trova fondamento giuridico nella figura della sostituzione gestoria<sup>125</sup>. La seconda conseguenza è che deve considerarsi collettiva anche la gestione dello sciopero. Nella visione dell'Autore vi sarebbe una coincidenza tra contratto collettivo e contratto individuale, nel senso che l'attività di contrattazione collettiva sarebbe la proiezione di quella individuale, tant'è che nella stipulazione del contratto collettivo si realizzerebbe una stipulazione collettiva del contratto individuale di lavoro.

Tale passaggio della dimensione individuale a quella collettiva sarebbe resa possibile dal mandato implicito contenuto nell'atto di adesione del singolo lavoratore.

La conclusione cui perviene l'Autore è che tanto la negoziazione quanto lo sciopero sono forme di gestione collettive e in tale senso "accorpate" dei rapporti di lavoro; di

---

<sup>124</sup> Cfr. M. DELL'OLIO, *Sindacato dei Lavoratori, B) Diritto vigente*, in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, 1970, pag. 670 e ID, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, in *Enc. giur. Lav.*, 1, Padova 1980. L'A. dopo avere premesso che il sindacato si distingue dagli altri fenomeni associativi "per il suo sorgere in presenza, e in vista, di una serie di rapporti che si svolgono all'esterno, tra i suoi aderenti, attuali o potenziali, e terzi estranei, identificati perciò come controparte", precisa che lo scopo tipico del sindacato, la tutela degli interessi dei lavoratori o datori di lavoro, si arricchisce di tale ulteriore elemento, l'azione esterna. L'azione in questione si svolge con "l'impiego della forza derivante dall'unione o combinazione delle forze degli stessi soggetti, e più in concreto dal coordinamento, o in questo senso dall'organizzazione, delle loro condotte nell'ambito o nei riguardi dei rapporti". Infatti, l'espressione "gestione accorpata dei rapporti di lavoro" deriva dalla constatazione che, per un verso, le prese di posizione nell'ambito dei rapporti di lavoro (quali, ad esempio, la contrattazione delle condizioni di lavoro, la stessa instaurazione del rapporto e perfino il non adempimento degli obblighi nascenti dal contratto), costituenti una sorta di affinamento della più primitiva nozione di condotta, si possono tradurre in una più comprensiva idea di gestione di tali rapporti e, per altro verso, che la nozione di coordinamento o concerto e, quindi, di organizzazione si può tradurre in un'idea di unificazione, di concentrazione, o meglio ancora di accorpamento. Se così è, la gestione deve essere intesa nel senso di una serie di prese di posizione e, quindi, di scelte nell'ambito di tali rapporti di lavoro oppure come possibilità di impiego delle forze disponibili; l'unificazione o l'accorpamento, invece, deve essere inteso come unificazione o accorpamento delle medesime forze. La fonte giuridica dell'accorpamento avviene "attraverso la concentrazione, in certe mani, di poteri appunto gestori, di solito anzi espressamente configurati come rappresentativi".

<sup>125</sup> Cfr. M. DELL'OLIO, *op. ult. cit.* pag. 92 ss.

qui la definizione di “gestione accorpata” dei rapporti di lavoro che, insieme allo scopo e ai destinatari, caratterizzerebbe il sindacato<sup>126</sup>.

La teoria in questione presta il fianco ad una serie di obiezioni difficilmente superabili<sup>127</sup>.

In primo luogo essa ha come punto di riferimento il modo di operare del sindacato di mestiere, nel quale effettivamente la determinazione della tariffa era rimessa ad un accordo preventivo tra il sindacato e gli aderenti e la possibilità di fare valere la tariffa così concordata nei confronti della controparte risiedeva nel conflitto e nel boicottaggio.

Ma tale visione non riflette di sicuro il *modus operandi* del moderno sindacato, in primo luogo perché al giorno d’oggi la contrattazione collettiva presuppone un confronto tra due poteri organizzati, rispettivamente portatori degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Per tale motivo, a conclusione del precedente paragrafo, si è anticipato che la ricostruzione prospettata dall’Autore appare arcaica.

Secondariamente una siffatta ricostruzione cozza con il reale vincolo giuridico scaturente dall’atto costitutivo dell’organizzazione sindacale, nonché con la valutazione giuridica dell’atto di adesione all’organizzazione mediante iscrizione.

Rispetto alla prima questione, quella inerente all’atto costitutivo, occorre evidenziare che in esso non vi è traccia della promessa da parte dei futuri membri di non accettare condizioni inferiori a quelle fissate dal gruppo, tanto più che siffatte condizioni non sono predeterminate in un’unica occasione; inoltre, sussiste un altro assorbente rilievo, ovverosia che la determinazione delle condizioni economiche non è decisa unilateralmente, bensì concordata con la controparte.

La reale funzione dell’atto costitutivo è quella di dare vita ad un’organizzazione il cui scopo è la promozione e la difesa degli interessi di una specifica categoria professionale.

Quanto alla seconda questione, quella inerente l’atto di adesione, nella visione di Dell’Olio la c.d. “gestione accorpata dei rapporti di lavoro” realizzerebbe una sorta di riduzione *ad unicum* tra l’attività svolta dal sindacato e le posizioni giuridiche degli aderenti, nel senso che mediante l’atto di adesione i membri dell’organizzazione sindacale autorizzerebbero il sindacato ad agire in nome e per conto degli aderenti, con

---

<sup>126</sup> Cfr. M. DELL’OLIO, *Sindacato dei Lavoratori, B) Diritto vigente*, in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, 1970, pag. 671.

<sup>127</sup> In tal senso si veda M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 515 ss, cui ci si riporta per le critiche formulate alla teoria di Dell’Olio.

la conseguenza che gli effetti diretti ed indiretti derivanti da tale attività troverebbero fondamento giuridico nell'originario atto di adesione.

In realtà l'atto di adesione del singolo al sindacato ha una rilevanza meramente interna, nel senso che attribuisce al soggetto che vi aderisce pretese, diritti e poteri verso il sindacato e riceve in cambio tutti i benefici che l'attività dell'organizzazione sindacale riesce a realizzare.

Tale relazione di scambio non consiste però nello scambio tra due prestazioni economiche, come accade nei contratti societari, bensì nello scambio di beni immateriali: la fedeltà contro la protezione<sup>128</sup>.

Infatti, il sindacato ha carattere di organizzazione economica con finalità non lucrative e in ciò si differenzia dalle società nelle quali, invece, a fronte del conseguimento di un utile, il socio effettua il conferimento. In effetti, sembra quasi che con l'utilizzo della formula "gestione accorpata dei rapporti di lavoro" l'Autore voglia applicare in via analogica il modello di funzionamento delle cooperative di produzione all'organizzazione sindacale, ma tale estensione è viziata *ab origine*, in quanto mentre per queste ultime si verifica una vera e propria gestione accorpata dei rapporti di lavoro, lo stesso non può dirsi per il sindacato, il quale non gestisce affatto rapporti di lavoro, ma svolge attività di tutela e promozione degli interessi connessi ai rapporti di lavoro.

D'altro canto che la prospettazione dell'Autore sia inesatta lo si coglie ancora più chiaramente con riguardo alle organizzazioni sindacali imprenditoriali: se l'espressione "gestione accorpata di rapporti di lavoro" fosse utilizzata nel senso inteso dall'autore, la riduzione *ad unicum* cui si è in precedenza accennato, implicherebbe l'attribuzione al sindacato di funzioni imprenditoriali.

Altro aspetto non condivisibile della tesi in questione riguarda il fondamento dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo.

Dal punto di vista dell'Autore vi sarebbe una coincidenza tra contratto collettivo e contratto individuale, il primo sarebbe una sorta di proiezione collettiva di posizioni individuali e tale visione troverebbe fondamento giuridico nel mandato implicito contenuto nell'atto di adesione da parte del singolo, con il quale il singolo manifesterebbe un potere originario che, tramite, mandato, trasferirebbe al sindacato.

---

<sup>128</sup> E' questa la ricostruzione dell'elemento costitutivo "organizzazione" prospettata da M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 516, da intendersi quale scambio di fedeltà degli aderenti a fronte della protezione da parte dell'organizzazione sindacale.



Una siffatta configurazione potrebbe essere ammissibile in due ipotesi. La prima è quella in cui tale atto di adesione, contenente un mandato implicito, abbia rilevanza esterna e, quindi, sia in grado di produrre effetti nei rapporti con il datore di lavoro. La seconda è quella di ipotizzare una coincidenza tra contratto collettivo e contratto individuale, nel senso che il contratto collettivo è espressione di quello individuale; così facendo quando il sindacato stipula il contratto collettivo non farebbe altro che stipulare collettivamente il contratto individuale di lavoro.

Siffatta ricostruzione non è accettabile per quanti ritengono che contratto collettivo e contratto individuale siano fenomeni completamente distinti: poiché non vi è dubbio che il singolo non può stipulare contratti collettivi, non può egli conferire mandato per l'esercizio di una prerogativa di cui non è titolare. Inoltre, le stesse clausole obbligatorie e le altre manifestazioni di autonomia, come l'attività di consultazione, non possono essere ritenute espressione dell'esercizio di un mandato.

E stando così le cose sarebbe contraddittorio ipotizzare l'esistenza del mandato da parte del singolo lavoratore per la stipulazione della parte normativa del contratto collettivo e doverlo poi negare in tutte quelle ipotesi in cui l'attività sindacale non incide direttamente sulla posizione del lavoratore nel rapporto di lavoro, ossia per la parte obbligatoria.

Il rigetto della ricostruzione in termini di mandato comporta anche una revisione critica del concetto di rappresentanza.

Il concetto di rappresentanza in riferimento all'organizzazione sindacale è solitamente contrapposto alla rappresentanza negoziale tipica del diritto civile e alla rappresentanza politica propria dei regimi di democrazia rappresentativa. Tuttavia, accostare la rappresentanza sindacale agli altri due tipi non deve indurre gli interpreti a cadere nell'errore di ritenere che vi sia una coincidenza tra il meccanismo della democrazia politica e di quella che può essere definita "democrazia sindacale", ossia il meccanismo di rappresentanza degli interessi collettivi

Gli interessi collettivi, infatti, prima ancora di essere rappresentati devono essere organizzati; mentre il concetto di rappresentanza politica richiama un percorso inverso (la rappresentanza è il mezzo di emersione dell'interesse da rappresentare), invece il concetto di rappresentanza sindacale presuppone a monte l'esistenza di un'organizzazione, ove questa non esistesse il mondo del lavoro subordinato non sarebbe rappresentabile, a meno che non venisse predeterminato in maniera diversa un canale di emersione degli interessi collettivi. Ma nell'attuale quadro normativo quest'ultima ipotesi non si verifica; infatti, neppure lo Statuto dei lavoratori prevede

forme di rappresentanza dei lavoratori. Queste ultime sono previste soltanto per le forze armate, le quali infatti non godono della libertà sindacale. Il che vale da ulteriore conferma che quando è utilizzato il principio di libertà sindacale la rappresentanza passa attraverso l'organizzazione.

Passando alla teoria prospettata da Flammia, egli ritiene che il fenomeno sindacale non si esaurisca nel fenomeno associativo di cui all'art. 36 del codice civile<sup>129</sup> e tale asserzione è senz'altro condivisibile; l'art. 39, comma I nella sua formulazione, infatti, presuppone la più totale libertà di forma per l'organizzazione sindacale.

Ma sebbene si condivida tale affermazione, lo stesso non può dirsi in ordine alla premesse da cui muove l'Autore, *in primis* quella relativa alla distinzione tra effettività e forma giuridica.

Egli ritiene, infatti, ritiene che *“l'effettività prevale decisamente sulla forma legale, nel senso che l'ordinamento non preconstituisce o predetermina forme legali di organizzazione, ma richiede soltanto che l'autotutela sia effettiva”*<sup>130</sup>. In tale ottica, l'autotutela e l'organizzazione sindacale non sono legate da un vincolo di necessità, può esserci l'una e non l'altra; così si spiega, ad esempio, la circostanza per cui il singolo individuo può ritenere che il modo più opportuno ed efficace di tutelarsi sia quello di non aderire ad alcuna organizzazione sindacale<sup>131</sup>.

Senonché tale impostazione trascura che il fatto che, seppure è condivisibile che l'assunto che l'associazione non è l'unica forma possibile per il sindacato, ciò non implica altresì il venire meno dell'elemento organizzativo.

L'effettività della tutela passa necessariamente per il tramite dell'organizzazione sindacale; infatti, solo attraverso una forma organizzativa (il sindacato) il singolo ottiene quella tutela che da solo non riuscirebbe ad ottenere<sup>132</sup>.

Né condivisibile è l'ulteriore distinzione tra l'autotutela e organizzazione sindacale come strumento di garanzia dell'autotutela. Secondo Flammia, infatti, la tipicità della fattispecie sindacale risiede nella circostanza che uno dei due soggetti in conflitto

---

<sup>129</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963, pag. 55. L'Autore, infatti, sottolinea che l'art. 39 Cost. *“non è formulato in termini associativi, bensì in termini organizzativi”*. A sostegno di tale affermazione porta, quali esempi, le coalizioni di sciopero di lavoratori non aderenti ad un sindacato, le delegazioni di datori di lavoro non organizzati in sindacato di settore e le stesse commissioni interne che non hanno, per l'appunto, forma di associazioni.

<sup>130</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 56.

<sup>131</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 76. Comportamento organizzatorio e comportamento di autotutela non sono, nella visione dell'A., complementari. Infatti, l'organizzazione attiene al momento dell'effettività dell'autotutela, è uno strumento di effettività, ma non può essere considerata la fonte o la causa dell'autotutela.

<sup>132</sup> Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 519

risolve quest'ultimo attraverso la propria azione diretta<sup>133</sup>. In realtà tale ricostruzione è quanto meno riduttiva, poiché sembra fare coincidere la tipicità della fattispecie sindacale con l'azione di lotta realizzata nell'esercizio del diritto di sciopero. Sicuramente quest'ultimo è lo strumento cui è rimessa la tutela sindacale, ma ciò non autorizza a identificare il sindacato con lo sciopero.

Inoltre, che non possa esistere autotutela senza effettività è ammesso dallo stesso Autore allorquando afferma che *“l'effettività si manifesta quando la controparte, a carico della quale l'autotutela si esercita, aderisca alla pretesa avversaria o cooperi alla soddisfazione di essa con un comportamento giuridicamente impegnativo”*<sup>134</sup>.

Né può condividersi la ricostruzione dell'autotutela sindacale in termini meramente processuali<sup>135</sup>; tale contraddittorietà sembra essere colta dallo stesso Autore allorquando afferma che *“l'autotutela sindacale, dal punto di vista del titolare della situazione soggettiva correlativa, non si fonda sul criterio dell'autoresponsabilità, che la dottrina ritiene essere, invece, la base dell'autotutela in genere. Vale a dire, è dubbio che all'autotutela sindacale si accompagni la necessità di risentire le conseguenze pregiudizievoli di una propria condotta, senza possibilità di andare contro il fatto proprio. L'esperienza sindacale ammonisce, infatti, che il giuoco delle resistenze e delle costrizioni sindacali si fonda talora sull'abilità di andare contro il fatto proprio”*<sup>136</sup>.

Se si vuole usare la forma dell'autotutela è necessario sganciarsi dalla tradizione privatistico-processualistica, in quanto non vi sono effetti direttamente collegabili alla situazione fondamentale (a meno che non si faccia coincidere l'autotutela con il diritto

---

<sup>133</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 62. Nel secondo capitolo di tale opera, interamente dedicato alla ricerca degli elementi tipici della fattispecie sindacale, l'A. sembra individuare tale tipicità nella possibilità per il sindacato di agire in maniera diretta per la tutela dei propri interessi; lo strumento cui è rimessa tale tutela è l'esercizio del diritto di sciopero.

<sup>134</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 65. Dopo avere premesso che il singolo individuo non può compiere atti di autotutela dei propri interessi qualificati (diritti, poteri e interessi legittimi), in quanto nel nostro ordinamento il monopolio della tutela giuridica spetta allo Stato, afferma che, poiché gli interessi del lavoratore e del datore di lavoro sono mere situazioni di fatto, non essendo stati qualificati né attraverso atti di autonomia privata né attraverso atti autoritativi, la loro tutela viene realizzata attraverso strumenti di pressione.

<sup>135</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 65. La ricostruzione in chiave prettamente processualistica dell'autotutela sindacale si evince, *in primis*, allorquando egli la classifica come attiva quando ha per contenuto un'attività positiva e per risultato un mutamento dello stato di fatto, e in passiva quando ha per contenuto un'omissione e per risultato il mantenimento dello stato di fatto esistente contro l'altrui pretesa di mutarlo. Emerge altresì la medesima ricostruzione a pag. 67 *op. cit.* quando afferma che *“il comportamento di autotutela degli interessi di lavoro (c.d. tutela sindacale) si svolge, invece, nel senso o della costrizione a far sì che altri impegni la propria sfera giuridica o della resistenza verso altri ad impegnare la propria sfera giuridica”*.

<sup>136</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 67.

di sciopero, ma ciò è già stato escluso in precedenza) ed altresì necessario focalizzare l'attenzione non sul singolo lavoratore<sup>137</sup>, ma sull'organizzazione.

In tale prospettiva collettiva non ha più alcuna ragione d'essere la distinzione tra autonomia ed effettività, poiché *“l'autotutela altro non è che l'esserci dell'organizzazione come sintesi descrittiva del suo fare”*<sup>138</sup>.

Possono accettarsi le osservazioni del Flammia secondo cui l'effettività della tutela è concetto che postula la realizzazione concreta della difesa e protezione degli interessi collettivi e che lo strumento che consente tale realizzazione è l'attività di pressione esercitata dall'organizzazione stessa per il tramite dell'esercizio del diritto di sciopero, ma a patto che tali osservazione abbiano come soggetto l'organizzazione sindacale.

Così facendo, infatti, risulta di tutta evidenza che l'organizzazione è uno strumento di effettività e non di autotutela; dire che l'autotutela è una forma di pressione equivale a riconoscere che senza organizzazione il singolo non è in grado di ottenere la medesima tutela dei propri interessi che otterrebbe per il tramite del sindacato.

Infine, un ultimo aspetto dell'elaborazione di Flammia non convince: egli partendo dal presupposto che il singolo si organizza al fine di ottenere una serie di benefici, individua questi ultimi in una serie di servizi<sup>139</sup>; ma se così fosse da ciò deriverebbe la conseguenza che tali servizi dovrebbero essere imputabili al singolo e non all'organizzazione, il che non ammissibile poiché il singolo non potrebbe mai produrre siffatti servizi.

La ravvisata contraddittorietà nella teoria prospettata dal Flammia affonda le radici nella scissione tra autotutela ed effettività ed è espressione tipica dell'impostazione privatistica che non riesce a cogliere il fenomeno collettivo se non in termini strumentali rispetto alle situazioni individuali.

Mentre proprio tale ultima prospettiva deve essere superata, anche ai fini di una corretta individuazione della nozione di interesse collettivo.

---

<sup>137</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 11. L'A. afferma la necessità di fondare la ricostruzione della fattispecie sindacale sul singolo e individua il fondamento giuridico di tale necessità nell'art. 2 Cost., il quale indica il compito essenziale degli apparati statuali: azione diretta al pieno sviluppo della persona umana, anche nelle comunità intermedie.

<sup>138</sup> Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 520

<sup>139</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 78. Così, ad esempio, il sindacato renderebbe “un servizio” al singolo individuo, facendo in modo che le condizioni di lavoro risultino più vantaggiose di quelle il singolo avrebbe potuto ottenere agendo da solo; o informandolo sugli avvenimenti economici e sociali del mondo del lavoro attraverso pubblicazioni; o, infine, assistendolo durante il tentativo di conciliazione.

### 3. La nozione di interesse collettivo. La dottrina precorporativa e la ricostruzione in chiave individualistica.

Al di là delle differenti ricostruzioni dottrinali proposte sull'organizzazione sindacale, quel che è certo è che il sindacato ha lo scopo di tutelare gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, giusto quanto disposto dall'art. 10 della più volte citata Convenzione OIL n. 87.

Occorre in questa sede approfondire il discorso sulla specificità degli interessi organizzati e rappresentati dal sindacato.

La giusta chiave per interpretare la categoria giuridica dell'interesse collettivo è quella di porsi in un'ottica che travalica la mera prospettiva individuale, il che può sembrare un'affermazione scontata e banale ai giorni nostri, quando a più di cinquant'anni dal varo della Costituzione il riconoscimento "dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali" giustifica e legittima la previsione di modelli teorici nuovi e diversi da quelli che venivano tradizionalmente utilizzati in precedenza. Ma così non era prima dell'emanazione della carta costituzionale; infatti sia la giurisprudenza sia una parte della dottrina sindacale detta "privatistica", seppure avevano intuito le difficoltà di ricondurre il contratto collettivo entro lo schema dell'autonomia privata<sup>140</sup>, non erano riusciti poi nella pratica a trasformare tale intuizione in un'ipotesi normativamente fondata<sup>141</sup>.

Ed, infatti, il ricorso al mandato implicito per giustificare l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo o ai vizi del consenso per giustificare l'inderogabilità dello stesso<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Già nel periodo pre-costituzionale ci si era resi conto che il contratto collettivo si discostava notevolmente dallo schema tradizionale del negozio giuridico, *in primis*, perché era considerato un vero e proprio fatto normativo (in proposito si v. CESARINI SFORZA, *Il diritto collettivo e i sindacati*, in *Dir. Lav.*, 1965, I, pag. 135 ss, secondo cui la funzione del sindacato sarebbe stata storicamente più una funzione di comando che associativa, mentre sarebbe un "fatto di esperienza che il contratto collettivo ha la stessa autorità di una legge dello Stato, ossia che l'incontro di volontà che gli dà vita crea un comando normativo che non può essere considerato come un semplice fenomeno di consenso"). In secondo luogo, perché esso era inderogabile da parte dei datori di lavoro e dei prestatori (ad eccezione dell'inderogabilità *in melius* per quest'ultimi). Tali caratteristiche del contratto collettivo venivano spiegate ritenendo che il contratto collettivo fosse espressione di una particolare forma di autonomia privata, quella collettiva, la quale era prevalente su quella individuale. L'esattezza di tale constatazione, ripresa più avanti dal Santoro Passarelli, non riuscì tuttavia a mostrare tutte le ricche implicazioni in essa contenute, poiché inizialmente la sua elaborazione fu strumentale alla risoluzione del problema dell'inderogabilità del contratto collettivo di diritto comune. Conseguentemente, l'aspetto che qui maggiormente rileva, quello delle caratteristiche dell'interesse collettivo rimase per lungo tempo in ombra.

<sup>141</sup> Cfr. in tal senso P. JANNACONE, *Contratto di lavoro*, in *ENC. GIUR. IT.*, III, 3, 1, Milano, 1898, pag. 1059; MESSINA, *I concordati di tariffa nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1904, I, pag. 511 ss; L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, II, Milano, 1917, pag. 280.

<sup>142</sup> Si sosteneva l'atto di rinuncia al trattamento concordato collettivamente fosse viziato nel consenso, in quanto i lavoratori avrebbero espresso il loro consenso ad una deroga *in peius* per paura del licenziamento.

dimostravano chiaramente come si continuasse in realtà ad attribuire rilievo determinante alla volontà del singolo e, quindi, in definitiva all'autonomia privata.

Si riuscì a concepire il contratto collettivo come atto unico<sup>143</sup>, e si intuì che, proprio per effetto del momento organizzativo che precede logicamente e cronologicamente la stipulazione del contratto collettivo, *“le volontà dei singoli non rimangono separate e distinte”, ma “si fondono in una volontà organica ed unica”*<sup>144</sup>, che *“non è più quella dei singoli, né una riunione di volontà individuali, è una volontà nuova: della collettività associata”*<sup>145</sup>; inoltre si intuì anche che *“gli interessi che con il contratto collettivo si vogliono tutelare sorpassano i confini dei semplici interessi individuali dei soci per assumere l'aspetto dell'interesse del gruppo”*<sup>146</sup>.

Senonchè quando si trattò di ricostruire il fenomeno in termini normativi, alla luce delle premesse dalle quali si partiva, si finiva per rimanere vincolati allo schema della rappresentanza volontaria<sup>147</sup>, la quale se, da un lato, era in grado di *“trasformare una casuale e caotica massa di individui in una collettività”*<sup>148</sup>, dall'altro, ancora una volta finiva per conservare intatto il rilievo dell'autonomia dei singoli.

Per comprendere la difficoltà di discostarsi dalla prospettiva individualista in cui incorreva tale dottrina si deve tenere presente che al tempo la situazione legislativa era tale per cui difficilmente si sarebbero potuti individuare altri protagonisti del fenomeno sindacale che non fossero i singoli individui; tanto più che nel periodo precedente il regime fascista i sindacati erano privi di personalità giuridica.

Non fu un caso che la difficoltà in questione fu superata con l'avvento del regime fascista, nell'ambito del quale il contratto collettivo fu collocato entro l'alveo del diritto pubblico ed il sindacato divenne a tutti gli effetti un soggetto giuridico. Come pure non fu casuale che il medesimo problema si ripresentasse a seguito della caduta dell'ordinamento fascista.

Ma dopo la caduta del regime fascista, la dottrina post-costituzionale, oltre a potersi giovare per le proprie ricostruzioni teoriche di nuovi strumenti concettuali forgiati nel frattempo dai giuristi corporativi, trovava un importante supporto nell'art. 39 Cost. che, oltre a sancire il principio della libertà sindacale, impediva quanto meno di potere prospettare validamente la collocazione del contratto collettivo nell'area di diritto

---

<sup>143</sup> Cfr. MESSINA, *op. cit.*, pag. 499, il quale per spiegare il fenomeno ricorreva alla figura dell'atto complesso.

<sup>144</sup> A. GALIZIA, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907, pag. 78.

<sup>145</sup> A. GALIZIA, *op. cit.*, pag. 85.

<sup>146</sup> A. GALIZIA, *op. cit.*, pag. 79 ss.

<sup>147</sup> Cfr. MESSINA, *op. cit.*, pag. 479 ss.

<sup>148</sup> A. GALIZIA, *op. cit.*, pag. 77

pubblico e legittimava l'introduzione di nuovi modelli teorici nuovi e, quindi, riduceva il ventaglio di soluzioni prospettabili.

### **3.1. La ricostruzione di interesse collettivo operata da Santoro Passarelli.**

Tali circostanze crearono il terreno propizio per l'emersione di una nuova ipotesi ricostruttiva in forza della quale il contratto collettivo era considerato espressione, più che dell'autonomia individuale, di un'autonomia ugualmente privata, ma collettiva e come tale da considerare prevalente su quella individuale.

Illustre esponente di tale ricostruzione fu il Santoro Passarelli, il quale costruì il concetto di interesse collettivo e di autonomia collettiva in evidente simmetria con il concetto di interesse individuale e autonomia individuale.

Quest'ultima, la c.d. autonomia dei privati, consisteva nella sfera di libertà che l'ordinamento giuridico riconosceva ai singoli individui per la realizzazione dei propri interessi individuali<sup>149</sup>.

L'autonomia collettiva, invece, spettava non ai singoli individui ma ad alcuni gruppi sociali organizzati per la tutela appunto degli interessi collettivi, da intendersi quali *“interessi di una pluralità di persone a un bene a soddisfare non già il bisogno individuale di una o alcune di esse, ma il bisogno comune di tutte”*<sup>150</sup>.

Tali gruppi sociali organizzati o intermedi erano quelli direttamente e stabilmente inseriti nel corpo sociale, ma non nell'organizzazione giuridica dello Stato; tra essi, accanto alla famiglia, spiccava la categoria professionale che era *“il gruppo che si determina per effetto dell'esistenza di un interesse collettivo professionale, comune a più soggetti che esercitano professionalmente la medesima attività”*<sup>151</sup>.

Attraverso il raffronto tra le due iniziali definizioni di interesse individuale e interesse collettivo è possibile individuare alcuni punti fermi nella ricostruzione operata dal Santoro Passarelli. In primo luogo, i due interessi sono categorie giuridiche distinte ed, infatti, distinta è la titolarità dei medesimi, spettando il primo al singolo individuo ed il secondo al gruppo organizzato, dal che si desume ulteriormente che l'interesse collettivo è indivisibile, in quanto esso consiste *“non nella somma dei singoli interessi*

---

<sup>149</sup> L'autonomia dei privati è, quindi, “la potestà di regolamentare i propri interessi”; il fondamento di tale potestà risiede nella legge e alla legge stessa è subordinata. L'A. in proposito sottolinea che l'autonomia privata non può mai essere concepita come fonte di norme giuridiche e ciò perché la volontà manifestata attraverso l'atto di autonomia privata intanto può produrre effetti giuridici nei confronti del soggetto in quanto un'altra volontà, quella sovrana dello Stato, conceda tale possibilità. Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, pag. 369.

<sup>150</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *ID, Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, pag. 179. Per contro, *l'interesse generale* è l'interesse dell'intera comunità e, conseguentemente, è l'interesse collettivo per eccellenza.

<sup>151</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, pag. 370.

*individuali, ma nella loro sintesi*”<sup>152</sup>. In secondo luogo, l’interesse collettivo è superiore a quello individuale, poiché “*organizzazione significa disciplina e subordinazione degli interessi organizzata a quelli dell’organizzazione*”<sup>153</sup>. L’Autore ritiene che tale prevalenza possa essere desunta dagli istituti e dalle norme che presuppongono collettività organizzate. Ma non solo da essi; infatti, la prevalenza dell’interesse collettivo su quello individuale si manifesta anche rispetto agli istituti e alle norme che prevedono forme di organizzazione occasionale, quali quelle in materia di mandato nell’interesse dei terzi (art. 1723, comma II c.c.) e quella sul mandato collettivo (art. 1726 c.c.).

Da un’analisi di tali disposizioni è dato desumere che tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori, allorché attraverso l’atto di adesione conferiscono il mandato ad agire in nome e per conto di essi all’organizzazione sindacale, non possono poi revocare tale mandato fino a quando esso non sia stato correttamente eseguito, né, dopo la stipulazione del contratto collettivo, possono derogare ad esso. Ciò in quanto “*il contratto collettivo non è una somma dei contratti individuali e non soddisfa gli interessi individuali degli iscritti alle associazioni contraenti. Il “collettivo” non sta nel contratto, ma nell’atto di volontà di ciascuna delle associazioni, la quale vuole, non già per i singoli iscritti, sebbene per tutti, in conformità dell’incarico che ciascuno le ha conferito nell’interesse non solo proprio, ma di tutti gli altri, per l’esclusione della concorrenza*”<sup>154</sup>.

Quanto detto, consente all’Autore, di trarre l’ulteriore considerazione che l’interesse collettivo (quando non è quello generale, ossia dell’intera comunità) è un interesse privato e non pubblico e, per la sua realizzazione, di conseguenza sono previsti dall’ordinamento strumenti di diritto privato, quali quelli appena citati.

A ben vedere, la nozione di interesse collettivo così come intesa dal Santoro Passarelli era già stata individuata dalla dottrina precorporativa, che aveva intuito l’esistenza “*nei rapporti tra operai di un sentimento e di un vincolo nuovo, che tutti li unisce in una comunanza di interessi e di aspirazioni per cui nessuno di essi si vede mai estraneo agli interessi dell’altro*”<sup>155</sup>, cosicché “*gli interessi che con il contratto collettivo si*

---

<sup>152</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*”, in ID, *Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, pag.

<sup>153</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, pag. 179.

<sup>154</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *op. ult. cit.*, pag. 180.

<sup>155</sup> A. GALIZIA, *op. cit.*, pag. 73.



*vogliono tutelare sorpassano i confini dei semplici interessi individuali dei soci per assumere l'aspetto dell'interesse di gruppo*<sup>156</sup>.

Pur tuttavia, è dato rilevare una differenza fondamentale tra l'ipotesi formulata dalla dottrina precorporativa e quella facente capo al Santoro Passarelli.

Tale differenza consiste in ciò: mentre per i primi l'intuizione avuta sull'interesse collettivo finiva sempre per riferire tale interesse ai singoli e, conseguentemente, i soggetti del contratto collettivo erano gli operai in quanto associati, invece, nell'ottica del Santoro Passarelli è il sindacato, e cioè l'organizzazione del gruppo professionale, ad essere titolare dell'autonomia collettiva, in quanto *“spetta alla disciplina propria del gruppo di provvedere agli interessi del gruppo, corrispondetene sottratti alla competenza della legge come dell'autonomia individuale”*<sup>157</sup>.

### **3.2. La corrente dottrinale sull'inesistenza dell'interesse collettivo.**

Accanto alla teoria sull'autonomia privata collettiva elaborata dal Santoro Passarelli si devono segnalare, per dovere di completezza, ulteriori teorie le quali, seppure per vie diverse, giungono tutte a sostenere l'impossibilità di spiegare il fenomeno sindacale facendo ricorso al concetto di interesse collettivo.

Una prima corrente dottrinale riteneva che il contratto collettivo fosse consensualmente derogabile, in quanto non era rinvenibile nell'ordinamento giuridico alcuna disposizione a cui ricollegare l'invocata inderogabilità, la quale non era giustificabile neppure con il ricorso all'art. 2077 c.c.<sup>158</sup>.

Tale teoria, oltre a non tenere conto della consolidata giurisprudenza di segno opposto, perveniva a tale conclusione poiché partiva anch'essa da una impostazione individualistica; il sindacato era un soggetto che agiva individualmente in qualità di rappresentante volontario dei suoi iscritti, limitandosi ad esercitare esclusivamente i poteri da questi ultimi conferiti<sup>159</sup>. In tale ottica, essi escludevano qualunque rilevanza dell'interesse collettivo ed il contratto collettivo finiva per essere semplicemente un atto di autonomia individuale o meglio una serie di contratti individuali.

Un'altra parte della dottrina sosteneva addirittura che il sindacato non fosse centro di imputazione di situazioni giuridiche<sup>160</sup>. Lo scopo del sindacato, in tale visione, non era

---

<sup>156</sup> A. GALIZIA, *op. cit.*, pag. 86.

<sup>157</sup> Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, pag. 235.

<sup>158</sup> Cfr. G. MAZZONI, *Il diritto dei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, in DURAND, MAZZONI, ARANGUEREN, *I rapporti collettivi di lavoro*, Firenze, 1959; BALZARINI, *Problematica del contratto collettivo di lavoro nel diritto comparato*, in *Studi di diritto del lavoro*, Milano, 1957; GRANDI, *Contratto collettivo di diritto comune, rappresentanza sindacale e commissione interna*, in *Riv. Dir. Lav.*, II, 1965, pag. 43 ss.

<sup>159</sup> Cfr. BALZARINI, *op. cit.*, pag. 152 e GRANDI, *op. cit.*, pag. 59

<sup>160</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963, pag. 57.

quello di provvedere alla cura degli interessi dei suoi iscritti né tanto meno del loro interesse collettivo, bensì consisteva nel rafforzare gli interessi individuali onde consentire ai singoli lavoratori di raggiungere una condizione di parità rispetto ai datori di lavoro<sup>161</sup>.

Portata alle estreme conseguenze, tale impostazione perveniva alla conclusione che non esisteva la categoria dell'autonomia privata collettiva e dell'interesse collettivo, potendo tutt'al più essere considerati proiezione rispettivamente dell'autonomia individuale e degli interessi individuali.

Ed, infatti, del supposto interesse collettivo non sarebbe stato possibile individuare il titolare e se anche lo si fosse voluto individuare nella categoria professionale, esso si sarebbe risolto nell'interesse dei suoi componenti, in quanto l'attività che caratterizzava la categoria professionale era pur sempre riferibile soltanto ai singoli individui che la componevano.

Probabilmente tale conclusione era frutto del timore suscitato dall'opprimente regime fascista che induceva nella dottrina il rifiuto di qualsivoglia limitazione della libertà individuale<sup>162</sup>.

In realtà, ammettere l'esistenza, accanto all'interesse individuale dell'interesse collettivo, non sottende affatto la volontà di una limitazione del primo; infatti, sebbene nella ricostruzione prospettata dal Santoro Passarelli l'autonomia individuale sia subordinata a quella collettiva, la quale quindi viene ad essere limitata da quest'ultima, è altrettanto vero che l'unica limitazione che l'autonomia individuale in concreto subisce è nel senso di impedire al singolo l'accettazione di condizioni peggiorative rispetto a quelle stabilite dal contratto collettivo.

Ove si scorga l'intera produzione scientifica del Santoro Passarelli si nota che il tema del contratto e dell'interesse collettivo è sempre presente, ma al contempo essa si è arricchita di nuove suggestioni. La sua indagine, condotta con gli strumenti dell'elaborazione privatistica ed in particolare con gli istituti rientranti in tale area, *in primis* la categoria della sostituzione utilizzato per spiegare il meccanismo e l'efficacia del contratto collettivo, risulta essere assai convincente.

Tuttavia, la spiegazione "privatistica" da egli formulata finiva per essere riferita, nel regime corporativo, a un'organizzazione sindacale che, facendo parte essa stessa dell'apparato statale, non si prestava ad una ricostruzione di tal genere.

---

<sup>161</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 76

<sup>162</sup> Cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 18 ss.

D'altro canto, la possibilità di spiegare l'efficacia del contratto collettivo riconducendolo ad una prospettiva diversa e superiore a quella meramente individuale, oggi è legittimata dalle valutazioni del fenomeno sindacale implicitamente contenute nell'art. 39 Cost. che consente di ritenere valida la spiegazione privatistica dell'autonomia sindacale.

L'art. 39 Cost, non può certo essere utilizzato per spiegare la rilevanza e l'efficacia del contratto collettivo di diritto comune, ma sancisce comunque “l'implicito, ma non meno sicuro, riconoscimento a livello costituzionale della competenza delle associazioni di categoria a regolare gli interessi collettivi dei lavoratori”<sup>163</sup>.

#### **4. Profili strutturali del sindacato.**

Da ultimo occorre spendere qualche parola sul profilo strutturale e su quello funzionale delle organizzazioni sindacali.

E' stato in più occasioni ricordato che la libertà sindacale si caratterizza per la finalità di protezione degli interessi di un dato gruppo organizzato. Tale affermazione trova puntuale conferma a livello normativo nell'art. 3 della Convenzione OIL n. 87 il quale statuisce che “*le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno diritto di elaborare propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la propria gestione e la propria attività, e di formulare il proprio programma di azione*”<sup>164</sup>, nonché nel principio di libertà dell'organizzazione sindacale contenuto nel comma I dell'art. 39 Cost.

Dal combinato disposto di tali due norme è evidente che tanto il legislatore internazionale quanto quello nazionale hanno voluto riconoscere alle organizzazioni sindacali la più ampia libertà nella determinazione della propria struttura organizzativa, la quale viene poi cristallizzata nello statuto.

L'analisi del profilo strutturale dell'organizzazione sindacale è necessaria al fine di individuare il *proprium* di tale organizzazione.

A tale proposito il primo elemento su cui occorre soffermare l'attenzione è l'individuazione e la delimitazione dell'ambito degli interessi oggetto di promozione e protezione da parte dell'organizzazione sindacale.

Tale aspetto è, infatti, preso in considerazione sia dall'art. 39 Cost sia dalla citata Convenzione OIL e richiama la “dimensione dialettica organizzati/organizzabili”<sup>165</sup>,

---

<sup>163</sup> Cfr. M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972, pag. 40

<sup>164</sup> Per la bibliografia sull'argomento si rinvia alla nota 4.

<sup>165</sup> Così si esprime M. NAPOLI, *Il sindacato, DDPSC*, IV, Torino 1996, pag. 521.

espressione che induce a focalizzare l'attenzione sui diversi modelli di organizzazione sindacale.

Storicamente sono due i modelli che il sindacato ha sviluppato per delimitare l'ambito degli interessi alla cui protezione è destinato.

Il primo di tali modelli organizza i lavoratori sulla base della loro identità professionale (sindacato di mestiere); il secondo, invece, accorpa i lavoratori in base all'appartenenza di essi ad un dato ramo di industria (sindacato di categoria)<sup>166</sup>. Le fonti pocanzi citate non autorizzano ad avallare la tesi di quanti ritengono che, proprio alla luce di esse ed in particolare, del comma IV, art. 39 Cost, si debba attribuire la prevalenza al secondo modello<sup>167</sup>.

In realtà il riferimento contenuto nel comma IV dell'art. 39 Cost alla categoria rileva esclusivamente al fine di delimitare l'ambito di applicazione del contratto collettivo e, pertanto, è assolutamente irrilevante ai fini della scelta del modello organizzativo.

Quanto al concetto di categoria<sup>168</sup>, deve ritenersi definitivamente superata la visione della categoria quale *prius* ontologico, ovverosia quale gruppo sociale di riferimento dell'organizzazione naturalmente emergente nel tessuto sociale. Infatti, non è la categoria a creare l'organizzazione, ma viceversa: allorché un'organizzazione sindacale decide di tutelare gli interessi dei lavoratori operanti in un determinato settore, allora (e, quindi, in un momento cronologicamente successivo), il gruppo portatore dei medesimi interessi crea una categoria di "rappresentabili". In definitiva, la

---

<sup>166</sup> Cfr. G. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, II ed., Milano, pag. 255; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2004, pag. 41; A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, Padova, 2002, pag. 84.

<sup>167</sup> Cfr. PERA, *Diritto del lavoro*, 1996, pag. 80

<sup>168</sup> Sul concetto di categoria R. FLAMMIA, *op. cit.*, pag. 24, il quale approfondisce tale concetto nel tentativo di individuare gli elementi di tipicità della fattispecie "sindacato". Egli ritiene che la categoria professionale, genericamente definibile "come l'insieme delle persone che, in un dato momento, svolgono la medesima attività in un processo produttivo", sia una "mera indicazione formale dei destinatari della tutela statutale del lavoro" e non un "presupposto giuridico necessario, dal quale abbisogna muovere per l'individuazione della fattispecie sindacale nell'ordinamento vigente"; tale assunto troverebbe conforto, secondo l'Autore, nella L. 14 luglio 1959, n. 741 da una analisi della quale (art. 2 e art. 7) emergerebbe chiaramente che il concetto di categoria è preso in considerazione dal legislatore solo al fine di ricollegarlo al contratto collettivo, per individuare la sfera di soggetti sottoposti a tale normativa. Invero, tale visione prende in considerazione il concetto di categoria quasi per sminuirne la portata, allorché ne colloca la rilevanza solo quale conseguenza indiretta dell'operatività del contratto collettivo, la ragione d'essere della categoria è esclusivamente quella di individuare i soggetti cui si applica la normativa ivi contenuta. Sempre sullo stesso argomento cfr. G. PERA, *Libertà sindacale. b) Diritto vigente*, in *Enc. Giur.*, XVII, Milano, 1948, pag. 516 ss, che focalizza l'attenzione non tanto sulla necessità di capire se "la categoria sia o no un *quid* obiettivamente rinvenibile in *rerum natura*", quanto piuttosto sull'analisi delle modalità di emersione delle categorie nei vari ordinamenti giuridici e, in particolare, nell'ordinamento corporativo e in quello immediatamente successivo, in cui è emersa la cosiddetta "concezione contrattuale della categoria" e ancora C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella costituzione italiana*, in ID, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

categoria è un espediente concettuale che consente alle organizzazioni sindacali di delimitare l'ambito degli organizzabili.

Essa, pur non esistendo nella realtà sociale, deve comunque ancorarsi a parametri oggettivamente posti, anche se storicamente variabili; in tal senso deve constatarsi la tendenza sempre più diffusa da parte delle organizzazioni sindacali a creare ampi sindacati di categoria, mediante il raggruppamento di realtà sindacali minori.

Sempre con riguardo all'ambito degli interessi rappresentati dall'organizzazione sindacale, occorre prendere in considerazione il rapporto tra la categoria e gli interessi rappresentati, il quale introduce la seconda dimensione dialettica, quella verticale/orizzontale<sup>169</sup>.

In ordine a tale profilo la distinzione fondamentale è tra sindacati autonomi e sindacati confederali<sup>170</sup>. La Convenzione OIL si riferisce principalmente al modello sindacale di tipo categoriale, ma l'art. 5 di essa prevede che *“le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di costituire federazioni e confederazioni così come di divenirne membri”*. Esistono due tipologie di confederazioni, emblematicamente rappresentate dalle due maggiori confederazioni, la CGIL e la CISL.

Nella prima, infatti, la confederalità si esprime a livello territoriale mediante l'adesione diretta dei lavoratori alla Camera del lavoro territoriale e contemporaneamente all'organizzazione di categoria; in questo caso si realizza dunque una confederazione di lavoratori e non di sindacati, secondo lo schema delle associazioni parallele.

Nella CISL, invece, si ha una vera e propria confederazione di sindacati di categoria, che assumono la denominazione di Unioni e non sono semplicemente istanze periferiche della confederazione, ma strutture di secondo livello secondo lo schema delle associazioni in serie.

Un'altra dimensione che assume rilevanza è quella *“esterno/interno ai luoghi di lavoro”*<sup>171</sup>.

L'organizzazione sindacale, come delineata dall'art. 39 Cost e dalla Convenzione OIL n. 87, è esterna ai luoghi di lavoro. Pur tuttavia la specificità di essa risiede nella circostanza che la tutela delle condizioni di lavoro presuppone anche, e soprattutto, una presenza organizzata sui luoghi di lavoro.

La questione all'interno del nostro ordinamento giuridico è complicata dalla circostanza che nei luoghi di lavoro non sono presenti solamente strutture sindacali

---

<sup>169</sup> Cfr M. NAPOLI, *op. ult. cit.*, pag. 522.

<sup>170</sup> Cfr. G. MAZZONI, *op. cit.*, II ed., Milano, pag. 256.

<sup>171</sup> Cfr. M. NAPOLI, *op. ult. cit.*, pag. 522.

aziendali che sono articolazioni interne del sindacato esterno. La tematica dell'attività sindacale sui luoghi di lavoro si caratterizza per due circostanze che non toccano l'organizzazione esterna all'impresa. La prima di tali circostanze è data dalla regolamentazione legislativa della struttura sindacale operante sui luoghi di lavoro (r.s.a. e r.s.u.). La seconda circostanza consiste nella possibilità che sussistano modelli di organizzazione degli interessi di forma diversa e concorrente con l'organizzazione esterna all'impresa (il c.d. doppio canale di rappresentanza), da intendere quale possibilità di esistenza di strutture organizzative rappresentative dei lavoratori in quanto tali operanti accanto alle strutture interne ed esterne all'impresa.

Inoltre, l'attività sindacale sui luoghi di lavoro è maggiormente collegata alla gestione del rapporto di lavoro che non all'attività dell'organizzazione esterna; ma proprio tale circostanza costituisce una peculiarità dell'organizzazione sindacale, non rinvenibile in nessuna altra forma di organizzazione, quali i partiti o la chiesa. Infatti, l'organizzazione sindacale vive in maniera molto forte la dialettica organizzati/organizzabili, coglibile a sua volta soprattutto nella dialettica organizzazione esterna/interna.

L'ultima dimensione di specificità dell'organizzazione sindacale è data dalla peculiare situazione in cui si trovano i soggetti operanti nelle strutture organizzative. L'organizzazione sindacale è sottoposta alle regole contenute nello statuto e, quindi, l'elezione dei dirigenti è rimessa al voto dei lavoratori, in applicazione dei principi di democrazia che governano l'attività dell'organizzazione sindacale.

Nell'ambito di tali principi generali, tuttavia, è dato cogliere una notevole differenza tra organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Infatti, nelle organizzazioni imprenditoriali vi è una netta distinzione tra ceti dirigente legittimato dal voto e apparato burocratico, mentre, in quelle di lavoratori è lo stesso ceto burocratico (il sindacalista di mestiere) a concorrere alle cariche elettive mediante la partecipazione alla contesa elettorale. La democrazia sindacale, quindi, è rimessa a meccanismi elettorali, con la selezione meritocratica della professionalità e tale modello ha potuto funzionare perché l'organizzazione sindacale ha tenuto saldi i legami con il mondo del lavoro, favorendo una certa continuità nel passaggio dalla militanza alla burocrazia e alle cariche; il paradosso di tale modello è dato dalla non professionalizzazione e burocratizzazione della rappresentanza sindacale di base, legittimata esclusivamente in base al meccanismo elettorale.

Ma la specificità dell'organizzazione sindacale si coglie bene anche nella necessità della dialettica interorganizzativa, che si desume dal comma IV dell'art. 39 Cost. il

quale – come è noto – presuppone un regime sindacale di tipo pluralistico, ovvero sia la possibilità che nel nostro ordinamento giuridico coesistano concorrentialmente una molteplicità di organizzazioni.

Il pluralismo sindacale, a differenza di quello economico, politico e religioso, presuppone tuttavia non solo la concorrenza, che è insita nello stesso concetto di pluralismo, ma anche la necessità di una cooperazione interorganizzativa.

Tale aspetto, in assenza di specifiche norme regolatrici e di attenzione da parte della dottrina, risulta allo stato sostanzialmente inesplorato.

La problematica della cooperazione interorganizzativa è stata avvertita soltanto in sede costituente, allorché il legislatore, nel comma finale dell'art. 39 Cost., ha previsto un procedimento di registrazione che implica, non solo la cooperazione tra le diverse organizzazioni sindacali registrate, ma anche un meccanismo di composizione dei conflitti interorganizzativi mediante la ripartizione del potere rappresentativo in proporzione al numero degli iscritti. Nella pratica tale meccanismo si traduce nell'adozione del principio proporzionale; infatti, al tavolo delle trattative ogni sindacato conta in proporzione ai propri iscritti.

Così facendo, da un lato, si autorizza ciascun sindacato a rivendicare la *par condicio* al tavolo negoziale (a discapito della reale capacità rappresentativa), rendendo possibile ammettere alle trattative tutte le organizzazioni sindacali che pretendono di rappresentare l'intero o una parte degli interessi non rappresentati e, dall'altro, si legittima l'adozione del principio dell'unanimità che presuppone l'inesistenza di contrasti tra quanti partecipano alle trattative.

Proprio in ciò sta la ragione del fallimento di tale modello. Il sistema così delineato ha funzionato fintantoché, nonostante la concorrenza tra le tre maggiori centrali sindacali, di fatto si è sempre verificata una convergenza di vedute tra di esse; mentre è entrato in crisi in questi ultimi tempi in cui si è verificata una frammentazione della rappresentanza.

Tale problema non è risolvibile attraverso il ricorso al criterio legislativo dei sindacati maggiormente rappresentativi, poiché tale criterio è selettivo rispetto a chi rappresentativo non è, ma non in grado di risolvere le controversie tra sindacati egualmente maggiormente rappresentativi.

L'unico elemento che può supplire al vuoto legislativo sta, dunque, nell'effettività, criterio idoneo a paralizzare la decisione di non firmare il contratto collettivo.

Si comprende allora perché la garanzia della libertà sindacale si accompagna alla previsione di procedure ed istituti regolatori del pluralismo; l'organizzazione sindacale,

a differenza di qualsiasi altra, ha la necessità di dialogare poiché la soddisfazione degli interessi di coloro che appartengono ad una data organizzazione sindacale deve necessariamente confrontarsi con quella degli interessi che appartengono alle altre organizzazioni sindacali.

### **5. Profili funzionali del sindacato.**

Il *proprium* dell'organizzazione sindacale si coglie, oltre che sul piano strutturale, soprattutto sul piano funzionale.

La formula con la quale normalmente si riassume lo scopo del sindacato, ossia “promozione e difesa degli interessi” racchiude al suo interno una gamma di scopi molto più ampia di quella che normalmente si desume dagli Statuti delle organizzazioni sindacali<sup>172</sup>. Le scienze sociologiche ed organizzative si sono occupate del profilo

---

<sup>172</sup> Lo Statuto della CGIL, approvato in occasione del XII Congresso, non contiene una norma specificatamente indicante gli scopi, bensì una norma di definizione (art. 1). Esso statuisce la natura programmatica, unitaria e democratica, pluri-etnica, di donne e di uomini, che promuove la libera associazione e l'autotutela solidale e collettiva delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti o eterodiretti, di quelli occupati in forme cooperative e autogestite, dei disoccupati, inoccupati, o comunque in cerca di prima occupazione, delle pensionate e dei pensionati, delle anziane e degli anziani. L'adesione alla CGIL è volontaria. Essa comporta piena eguaglianza di diritti e di doveri nel rispetto reciproco dell'appartenenza a gruppi etnici, nazionalità, lingue, fedi religiose, di orientamento sessuale, culture e formazioni politiche, diversità professionali, sociali e di interesse, nonché l'accettazione dei principi e delle norme del presente statuto, in quanto assumono i valori delle libertà personali, civili, economiche, sociali e politiche della giustizia sociale quali presupposti fondanti e fatti irrinunciabili di una società democratica”. Lo Statuto della CISL, approvato nel luglio 1993 e successivamente modificato nel luglio 2005, invece, distribuisce i principi e le finalità in tre articoli; il primo contiene la norma di costituzione della confederazione, il secondo contiene le finalità generali a cui si ispira la confederazione e il terzo le finalità specifiche della stessa. L'art. 2 statuisce che “La Confederazione italiana sindacati lavoratori si richiama e si ispira, nella sua azione, ad una concezione che, mentre vede la personalità umana naturalmente svolgersi attraverso l'appartenenza ad una serie organica di comunità sociali, afferma che al rispetto delle esigenze della persona debbono ordinarsi società e Stato. Le posizioni che essa prende dinanzi ai problemi dell'organizzazione economica e sociale mirano a realizzare la solidarietà e la giustizia sociale, mediante le quali si consegue il trionfo di un ideale di pace. Essa ritiene che le condizioni dell'economia debbono permettere lo sviluppo della personalità umana attraverso la giusta soddisfazione dei suoi bisogni materiali, intellettuali e morali, nell'ordine individuale, familiare e sociale. Essa constata che le condizioni attuali del sistema economico non permettono la realizzazione di questo fine e pertanto ritiene necessaria la loro trasformazione, in modo da assicurare un migliore impiego delle forze produttrici e una ripartizione più equa dei frutti della produzione tra i diversi elementi che vi concorrono: – sul piano interno, mediante: *a.* la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'unità produttiva e la loro immissione nella proprietà dei mezzi di produzione; *b.* la partecipazione dei lavoratori alla programmazione ed al controllo dell'attività economica; *c.* l'attuazione di radicali riforme atte alla utilizzazione, nell'interesse della collettività, di tutte le risorse del paese; – sul piano internazionale, mediante: *a.* la solidarietà internazionale dei sindacati lavoratori liberi e democratici; *b.* l'unificazione economica dei mercati come premessa della unificazione politica degli Stati. Essa intende promuovere queste trasformazioni con il libero esercizio dell'azione sindacale, nell'ambito del sistema democratico; afferma che le organizzazioni sindacali devono separare le loro responsabilità da quelle dei raggruppamenti politici, dai quali si distinguono per natura, finalità e metodo di azione; intende rivendicare costantemente la piena indipendenza da qualsiasi influenza esterna e l'assoluta autonomia di fronte allo Stato, ai governi e ai partiti. Essa afferma che l'accoglimento del sindacato democratico e della sua azione nel seno della società civile organizzata determina una crescente e inderogabile esigenza strutturale della stessa e costituisce una garanzia e una difesa dell'ordine democratico. Pertanto, mentre si ispira al principio della supremazia del lavoro sul capitale e si impegna a perseguire il miglioramento delle condizioni economiche delle classi lavoratrici e l'elevazione morale, culturale e sociale delle stesse, e a promuovere una politica di pari opportunità tra



---

uomini e donne nel lavoro e nella società, ritiene che il movimento sindacale e la sua possibilità di azione si basino su una sola necessaria condizione: l'adesione libera e spontanea dei lavoratori alla organizzazione sindacale e la moltiplicazione della forza organizzativa di questa. Decisa ad utilizzare al massimo le risorse formative proprie del movimento sindacale, essa intende, d'altra parte, fare appello al concorso delle forze intellettuali e morali capaci di servire alla preparazione dei lavoratori, in funzione delle responsabilità che loro incombono in una organizzazione democratica della vita professionale ed economica, e della loro completa emancipazione. Sviluppando la sua azione in difesa e rappresentanza degli interessi generali del lavoro, la Confederazione assume la piena responsabilità di questa azione, che essa determina nella totale indipendenza da ogni raggruppamento esterno". L'art. 3 prevede che "La Confederazione provvede a: – fissare gli indirizzi fondamentali di politica sindacale, economica, salariale ed organizzativa; – rappresentare l'Organizzazione di fronte agli organi centrali del pubblico potere; – promuovere e produrre direttamente o tramite le proprie strutture l'edizione di pubblicazioni, giornali, riviste, periodici... al fine di informare i propri iscritti e la pubblica opinione sulle iniziative e le attività sindacali o culturali, anche in compartecipazione con altri soggetti aventi le stesse finalità; – esercitare l'azione di coordinamento e di collegamento nazionale ed internazionale tra le associazioni di categoria; – programmare e gestire l'attività di formazione come insostituibile strumento di politica dei quadri; – promuovere e perseguire una politica di pari opportunità tra uomini e donne al fine di garantire una piena partecipazione alla vita democratica dell'Organizzazione con particolare attenzione alla parte sotto rappresentata. Tale obiettivo dovrà concretizzarsi attraverso una equilibrata presenza organizzativa di entrambi i sessi a tutti i livelli e in tutti i settori; – designare gli incarichi di rappresentanza sindacale; – assistere, nel quadro degli indirizzi confederali, le organizzazioni di categoria nella azione sindacale, predisponendo allo scopo tutti i necessari servizi; – promuovere e sostenere, nella visione pluralistica della società, anche sperimentando forme di compartecipazione, la costituzione e la crescita di organismi a carattere solidaristico che tutelino il lavoratore nei rapporti economici e sociali esterni ai luoghi di lavoro; – realizzare per i propri iscritti e i loro familiari un sistema integrato e polivalente di servizi (vertenze legali, servizi previdenziali, fiscali, assicurativi ecc.); – promuovere, coordinare e controllare la attuazione ai vari livelli della Organizzazione degli indirizzi confederali; – promuovere la tutela dei diritti etnici al fine di garantire piena partecipazione alla vita democratica della Confederazione; – regolare i rapporti tra organismi verticali e/o orizzontali e dirimerne i conflitti; – realizzare i necessari interventi: sugli organismi nazionali di categoria in caso di gravi violazioni dello Statuto confederale, di mancato rispetto delle decisioni degli organi confederali, di violazione delle norme contributive confederali; sulle strutture orizzontali, per i motivi di cui sopra, nonché per promuoverne l'efficienza; – rappresentare le Federazioni di categoria o su richiesta delle medesime ovvero quando si tratti di questione di interesse generale: a. dinanzi ai pubblici poteri ed alle varie istituzioni; b. dinanzi alle organizzazioni dei datori di lavoro; c. dinanzi alle istituzioni ed organizzazioni internazionali". Lo Statuto della Confindustria, infine, come modificato nel 2002, contiene all'art. 3 l'indicazione degli scopi propri della Confederazione. Esso stabilisce che "Nell'ambito dei ruoli svolti dalle componenti del sistema e delle competenze attribuite a ciascuna, la Confederazione ha per scopi: a) di promuovere, nella società e presso gli imprenditori, coscienza dei valori sociali e civili ed i comportamenti propri della imprenditorialità nel contesto di una libera società in sviluppo; b) di rappresentare e tutelare, nei limiti del presente statuto, il settore della produzione di beni e/o servizi con organizzazione industriale nella sua evoluzione culturale, economica e produttiva, per i rapporti con le istituzioni ed amministrazioni, con le organizzazioni economiche, politiche, sindacali e sociali nazionali, comunitarie ed internazionali; c) di concorrere a promuovere con le istituzioni, le organizzazioni economiche, politiche, sociali e culturali del Paese e dell'Unione Europea – e con similari o sinergiche istituzioni ed organizzazioni in campo internazionale – spirito e forme di collaborazione che consentano di perseguire in comune più vaste finalità di progresso e sviluppo; d) di svolgere, ai fini di cui alle precedenti lettere a), b) e c) le seguenti funzioni: 1. organizzare, direttamente o indirettamente, ricerche e studi, dibattiti e convegni su temi economici e sociali e su istituzioni di generale interesse nazionale o internazionale; promuovere l'adozione delle politiche economiche e industriali e processi di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni idonei a consentire un contesto competitivo al sistema produttivo nazionale; nell'ambito di tali iniziative, organizzare Assise generali delle imprese aderenti al sistema, nel corso delle quali dibattere i temi politici, economici e sociali di più attuale e rilevante importanza; 2. tutelare le attività delle imprese aderenti al sistema sul piano economico e sindacale, anche stipulando accordi di carattere generale, sia a livello nazionale che comunitario, nonché, su espressa delega, contratti collettivi di lavoro riguardanti una o più categorie; assicurare la definizione delle direttive per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 3. assumere ogni iniziativa efficace al fine di potenziare la solidarietà tra gli imprenditori e presiedere al corretto ed efficiente funzionamento del sistema, sia in sede nazionale che comunitaria, e all'ordinato evolversi dei rapporti associativi nazionali ed internazionali; 4. provvedere all'informazione, all'assistenza ed alla consulenza agli associati relativamente ai problemi generali dell'imprenditorialità e delle imprese. Per raggiungere le

funzionale dell'organizzazione sindacale, ma nel farlo non hanno saputo superare le ambiguità derivanti dall'uso del termine "funzionale". Come più volte sottolineato, poiché si intende procedere nell'analisi del tema in questione attraverso il rigoroso metodo giuridico, l'unico profilo sotto il quale rileva ai fini della presente indagine tale termine è quello normativo.

Limitando, quindi, l'analisi a tale profilo è da dire che *"l'analisi funzionale serve a rispondere alla domanda cosa fa piuttosto che a cosa serve il sindacato"*<sup>173</sup> e, pertanto, all'individuazione di tali funzioni, che sono numerose, ci si dovrà apprestare.

La prima funzione è quella di rappresentanza degli interessi<sup>174</sup>, la quale caratterizza l'intera attività del sindacato, ma a ben vedere tale formula non aggiunge alcunché alla formula "promozione e difesa degli interessi dei lavoratori". Al limite l'impiego del termine rappresentanza serve a porre ulteriormente l'accento sulla rilevanza esterna dell'attività, il che peraltro si rivela pericoloso perché così facendo parrebbe quasi che l'attività organizzativa interna non sia svolta in funzione di quella esterna.

Alla formula "rappresentanza di interessi" deve, invece, darsi più semplicemente il significato di sintesi descrittiva di una molteplicità di attività, non riconducibili ad una unica matrice.

La prima di tali attività da prendere in considerazione è l'attività di promozione e gestione dello sciopero. Si tratta di una risorsa fondamentale per l'organizzazione sindacale, poiché attraverso la leva conflittuale essa può far valere le proprie richieste nei confronti della controparte. Ma nonostante l'importanza che lo sciopero riveste tra le attività svolte dal sindacato, quest'ultimo non può essere considerato l'attività più importante e ciò per varie ragioni; la prima è che l'attività di astensione dal lavoro riguarda esclusivamente le organizzazioni dei lavoratori e non anche quella dei datori di lavoro; la seconda è che la titolarità del diritto di sciopero è individuale, spettando ai

---

finalità di cui sopra, la Confederazione a titolo esemplificativo e non esaustivo: istituisce un Registro delle imprese associate, che certifica ufficialmente e ad ogni effetto organizzativo l'appartenenza di ciascuna impresa al sistema e il suo inquadramento in esso; assicura una rappresentanza unitaria e coordinata del sistema presso l'Unione Europea, con obiettivi di sviluppo di sinergie e di ottimizzazione nelle attività esterne; può aprire uffici di rappresentanza in altri Paesi; realizza una scuola di sistema; può dar vita, partecipare o contribuire a fondazioni o ad istituzioni specializzate; può altresì istituire collegi di conciliazione e di arbitrato, intesi a dirimere conflitti di interesse tra le componenti, e aderire ad organismi, anche internazionali, a ciò preposti. La Confederazione persegue i suoi scopi mantenendo la propria indipendenza ed ispira i propri comportamenti al Codice etico e alla Carta dei valori associativi"

<sup>173</sup> Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, pag. 52.

<sup>174</sup> In tal senso cfr. S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Roma, 1992, pag. 59 ss, il quale ritiene che la funzione di rappresentanza degli interessi sia la funzione primaria delle organizzazioni sindacali.

singoli individui, e non collettiva. Infine, vi sono alcune particolari categorie di lavoratori per le quali l'esercizio del diritto di sciopero è escluso.

Ciò premesso, vi è unanimità nel ritenere che la forma più alta di rappresentanza degli interessi consiste nell'attività di contrattazione collettiva<sup>175</sup>. Infatti, dall'interpretazione operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza (soprattutto costituzionale) la contrattazione collettiva è prerogativa sindacale, anche se non necessariamente riservata alla forma giuridica "associazione sindacale".

Che la contrattazione collettiva sia una prerogativa sindacale è un aspetto che non è colto nella sua interezza da quanti ricollegano la forza rappresentativa del sindacato al mandato; così facendo, infatti, la contrattazione collettiva diventa – anche se non lo si riconosce espressamente – una forma di esercizio di quell'autonomia individuale di cui è munito il singolo e da cui, invece, è necessario prendere le distanze, non essendo una siffatta visione compatibile con il significato di libertà sindacale come ricavato dall'art. 39 Cost. e dalla Convenzione OIL.

Inoltre, le ricostruzioni sui rapporti tra contrattazione collettiva e organizzazione sindacale spesso e volentieri scontano il limite di ricostruire il sindacato quale organizzazione cui è demandata la determinazione delle condizioni di lavoro da parte del gruppo organizzato, alla stregua di una forza esterna rispetto alle parti del rapporto di lavoro che tenta di imporre alla controparte le proprie condizioni economico-normative. Tale visione tralascia che la moderna contrattazione collettiva è frutto di un'attività bilaterale; dipingere il sindacato come terzo soggetto estraneo che si frappone tra il singolo lavoratore ed il datore di lavoro implicherebbe vedere nella contrattazione collettiva un'attività di limitazione delle prerogative individuali<sup>176</sup>.

Il potere normativo di cui è munita l'organizzazione sindacale non è, infatti, completo, ma necessita del consenso della controparte, e ciò vale sia per organizzazioni sindacali dei lavoratori sia per quelle dei datori di lavoro. La contrattazione collettiva è un metodo di produzione normativa non statale proprio per la sua bilateralità, essa non è mai espressione di una prerogativa unilaterale del sindacato dei lavoratori, essendo sempre necessaria la volontà della controparte datoriale per la determinazione delle condizioni lavorative.

---

<sup>175</sup> In tal senso cfr. P. ZANNONI, *Struttura e funzioni del sindacato*, in *Rivista italiana di scienza politica*, III, 1973; GASPARINI (a cura di), *Il sindacato come organizzazione*; A. GRANDORI, *Il sindacato come organizzazione*, in *Studi organizzativi*, 1978, n. 3. Invece, S. ZAN, *op. cit.*, la ricomprende all'interno della più generica funzione di rappresentanza degli interessi.

<sup>176</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Il problema della rappresentanza sindacale*, in *Questioni di diritto del lavoro (1992-1996)*, Torino, 1996, pag. 384

Si capisce, quindi, quale rilevanza assume il momento che precede la stipulazione del contratto collettivo, la fase delle trattative, la quale allo stato è però priva di una specifica disciplina legale.

Tuttavia, una regolamentazione delle strutture e delle procedure di contrattazione collettiva è oggi prevista dal Protocollo del 23 luglio 1993 per il settore privato<sup>177</sup> e per quello pubblico dal d. lgs. 151/2001. La contrattazione collettiva come metodo di regolazione bilaterale si presta, oltre che alla regolazione del rapporto di lavoro individuale, alla regolazione dei rapporti tra impresa o associazioni di imprese e organizzazioni dei lavoratori, contenuta nella parte obbligatoria del contratto collettivo. Il contratto collettivo assume così la duplice veste di codice delle relazioni industriali di lavoro e di fonte pattizia di regolazione dei rapporti collettivi<sup>178</sup>.

La seconda funzione svolta dalle organizzazioni sindacali è quella di controllo sulle condizioni di lavoro. Tale funzione, a differenza dell'attività di contrattazione collettiva, non consiste in un'attività normativa, bensì nell'esercizio di un contropotere rispetto ai poteri datoriali, soprattutto nei luoghi di lavoro.

L'attività in questione si sviluppa prevalentemente in due ambiti. Il primo riguarda l'amministrazione del contratto collettivo e la verifica dell'osservanza delle disposizioni legislative in materia di lavoro (in particolare, quelle sulla sicurezza sui luoghi di lavoro); il secondo ambito è quello di controllo dell'operato dei datori di lavoro mediante la previsione degli obblighi di informazione, della consultazione e dell'esame congiunto.

La terza funzione svolta dall'organizzazione sindacale consiste nella partecipazione all'indirizzo politico del governo, all'amministrazione e alla giustizia.

Tale funzione è divenuta una vera propria necessità a seguito del sempre maggiore intervento da parte dello Stato nei rapporti di lavoro che ha determinato l'esigenza che il sindacato rappresentasse le istanze di lavoratori e datori nei confronti delle istituzioni politiche. Tale funzione non è più svolta nella forma tipica della pressione lobbistica sul Parlamento, ma direttamente nei confronti del Governo, a seguito dell'adozione del

---

<sup>177</sup> Per un approfondimento sul tema si v. P. G. ALLEVA, *L'accordo del 23 luglio 1993; un'analisi critica*, in *RGL*, 1993; M. D'ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l'autunno freddo dell'occupazione*, in *RGLPS*, 1993; M. ROCCELLA, *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'accordo triangolare del 23 luglio 1993*; in *RGL*, 1993; T. TREU, *L'accordo sindacale del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*, 1993.

<sup>178</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Il quadro giuridico-istituzionale*, in CELLA-TREU (a cura di), *Relazioni industriali. Manuale per il caso italiano*, Bologna, 1988

metodo della concertazione sociale<sup>179</sup> che può sfociare in accordi bilaterali o trilaterali<sup>180</sup>.

La Corte Costituzionale ha negato il valore di veri e propri contratti collettivi a tali documenti e, pertanto, deve loro essere assegnato un valore meramente politico e non giuridico; infatti perché assumano rilevanza anche sotto tale ulteriore profilo è sempre necessario che gli impegni assunti dal Governo vengano tradotti in sede negoziale<sup>181</sup>.

Il confronto tra associazioni sindacali e istituzioni avviene anche a livello periferico con regioni ed enti locali, attraverso le strutture orizzontali (Camere del lavoro e Unioni sindacali)<sup>182</sup>.

Non sono mancate critiche nei confronti della prassi di concertazione, poiché da alcuni è stata vista come un'ingiustificata appropriazione di prerogative spettanti al Parlamento, ma tale obiezione non tiene conto che la concertazione consente al Governo di predeterminare degli obiettivi di carattere generale, ottenendo preventivamente il consenso sindacale ed evitando che tali obiettivi possano essere paralizzati da accordi separati stipulati tra le parti.

L'emersione degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro avviene anche a livello amministrativo, attraverso la c.d. amministrazione per collegi, che consiste nella designazione di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro ad opera delle organizzazioni sindacali.

Il prototipo di tale modello è quello previsto dall'art. 99 Cost., il quale disciplina il Consiglio nazionale dell'economia (CNEL). Tale organo, nell'intenzione del legislatore costituente avrebbe dovuto svolgere il ruolo di una terza camera, ma nei fatti non ha mai inciso realmente nella prassi politico-amministrativa ed il suo originario ruolo è oggi svolto dalle politiche di concertazione.

Anche nell'ambito della funzione giurisdizionale si ravvisa la partecipazione delle organizzazioni sindacali. Tale partecipazione si esprime con due istituti giuridici peculiari: la richiesta da parte del giudice dei contratti collettivi applicabili e la richiesta di osservazioni e informazioni sindacali nel processo; attraverso tali due previsioni si dà attuazione al principio di partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, attribuendo al sindacato la possibilità di far valere, nel corso di una

---

<sup>179</sup> Vedi M. NAPOLI, *L'accordo sul costo del lavoro*, J, 1983, pag. 227, ora in ID, *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione (1974-1983)*, in *Vita e pensiero*, Milano 1984, pag. 281.

<sup>180</sup> Si ricordano l'Accordo Scotti del 23. 01.1983 e l'Accordo di San Valentino del 14.02.1984.

<sup>181</sup> Cfr. C. Cost., 7.02.1985 n. 34, in *FI*, 1985, I, pag. 975

<sup>182</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Mercato del lavoro e autonomia regionale in Italia*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 1985, ora in ID, *Politiche del lavoro, Occupazione, Diritto, Idee e esperienze (1983-1986)*, Milano, 1988, pag 154.

controversia individuale, la propria valutazione sugli interessi coinvolti nel processo. Ma anche tali istituti giuridici, al pari del CNEL, hanno avuto nella prassi scarsa applicazione. Un'ulteriore ipotesi di rilevanza dell'organizzazione sindacale (ma solo a quella dei lavoratori) nell'ambito della funzione giurisdizionale è quella prevista dall'art. 28 St. lav., il quale attribuisce la titolarità ai sindacati di una specifica azione per la repressione della condotta antisindacale *ex art. 28 St. Lav.*

Infine, la quarta funzione svolta dalle organizzazioni sindacali è quella di erogazione di servizi a favore dei propri aderenti o della generalità dei lavoratori o datori di lavoro.

L'ultima funzione svolta dall'organizzazione sindacale è quella di erogazione di servizi a favore dei propri aderenti o della generalità dei lavoratori o datori di lavoro.

Parte della dottrina utilizza il termine "servizio" in senso molto ampio, fino a ricomprendervi tutta l'attività organizzativa svolta a favore dei singoli<sup>183</sup>; in realtà è più corretto utilizzare tale termine per riferirsi esclusivamente ai prodotti offerti dall'organizzazione su richiesta del singolo, mentre i benefici derivanti al singolo dall'attività svolta dal sindacato non possono essere ritenuti dei "servizi", essendo questi semplicemente frutto dell'attività svolta autonomamente dall'organizzazione sindacale.

L'aspetto che maggiormente è stato dibattuto con riguardo ai servizi offerti dalle organizzazioni sindacali ai propri associati è stato quello di comprendere se tale offerta non avvicinasse il sindacato al modello societario. Deve escludersi una siffatta possibilità poiché, in primo luogo, l'attività di servizio è complementare alle altre attività; in secondo luogo, l'attività di offerta di servizi è sempre strumentale al raggiungimento delle finalità generali dell'organizzazione sindacale ed, infine, non è ravvisabile l'obiettivo della ripartizione degli utili.

Tra i servizi offerti dalle organizzazioni sindacali occorre ricordare il c.d. servizio vertenze, il quale soddisfa l'esigenza di tutela del lavoratore e del datore di lavoro; i servizi in materia previdenziale (svolti dai patronati) e fiscale; la creazione di enti strumentali all'organizzazione<sup>184</sup> nonché di strutture parallele promosse ed animate

---

<sup>183</sup> In tal senso cfr. R. FLAMMIA, *op. cit.* pag. 78. Ritiene l'A. che "il fine del comportamento organizzatorio del singolo individuo è quello di "appropriarsi", in certi limiti, dell'attività vantaggiosa di "organi e uffici" dell'organizzazione. La c.d. attività dell'organizzazione si risolve, infatti, in servizi per i soggetti che concorrono alla sua vita. Si pensi alla più nota tra le organizzazioni: il sindacato. E' un servizio quello reso dagli organi e uffici del sindacato facendo in modo che le condizioni di lavoro risultino più vantaggiose di quelle che il singolo avrebbe da solo potuto ottenere, esercitando attività negoziale di autonomia privata (...). E' un servizio quello reso al singolo di informarlo, per esempio, con un giornale, sugli avvenimenti economici e sociali del mondo del lavoro; ed è sempre un servizio quello di vedersi assistito e rappresentato nella conciliazione di una controversia individuale di lavoro".

<sup>184</sup> A titolo esemplificativo, le organizzazioni per la formazione professionale, per il turismo, per l'edilizia abitativa.

dalle stesse organizzazioni sindacali<sup>185</sup>, l'offerta di condizioni di favore agli associati da parte di operatori economici operanti sul mercato o attraverso la stipulazione di convenzioni. Rientrano, infine, nell'ambito dei servizi offerti dalle organizzazioni sindacali gli enti bilaterali, finalizzate ad attività di comune rilevanza tra imprenditori e sindacati.

---

<sup>185</sup> Quali ad esempio un movimento autonomo degli inquilini.

### Capitolo III I CONFINI DELL'AUTONOMIA COLLETTIVA

#### **1. Premessa storica sulla concertazione. Rilevanza del passaggio dalla concertazione al c.d. “dialogo sociale” ai fini dell’individuazione dei confini dell’autonomia collettiva. Nel Libro Bianco i germi di una sua limitazione.**

Si è conclusa la parte precedente con una rapida ricognizione delle funzioni svolte dal sindacato e si è anche detto che tra di esse quella di gran lunga più rilevante è l’attività di contrattazione collettiva.

Si deve ora approfondire l’analisi di tale funzione, avendo riguardo sia ai diversi modelli sperimentati dalle relazioni industriali nel corso del tempo sia a come tali diversi modelli abbiano inciso sullo spazio riservato alla contrattazione collettiva e, in ultima analisi, sul peso attuale del sindacato nel panorama delle relazioni industriali.

Ma andiamo per ordine e concentriamo preliminarmente l’analisi sui diversi modelli di contrattazione sperimentati nel nostro ordinamento.

Tale analisi non può esimersi da un rapido *excursus* storico sulla concertazione e sulla successiva sostituzione di questa con il c.d. “dialogo sociale”, introdotto con il Patto per l’Italia nel 2002 poiché, come avremo modo di osservare a breve, tali due modelli si rifanno a due sistemi contrattuali che presentano come unico profilo di comunanza il doppio livello di contrattazione, mentre per il resto si distinguono profondamente quanto al ruolo e alla funzione della contrattazione collettiva<sup>186</sup>.

Grosso modo è possibile suddividere l’attività di concertazione in tre fasi<sup>187</sup>.

La prima fase risale agli anni 70’ ed è più che altro una fase prodromica ed informale di concertazione. In tale decennio, in un clima di solidarietà nazionale<sup>188</sup> e sulla scia dell’esempio di molti paesi del centro e del nord Europa<sup>189</sup>, si sperimentarono i primi tentativi di accordi triangolari. In quadro di forte recessione economica, nazionale ed internazionale, fu stipulato l’accordo interconfederale sul costo del lavoro e produttività

---

<sup>186</sup> Di avviso contrario è M. NAPOLI, *Autonomia individuale e autonomia collettiva*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2004, n. 4, pag. 603, il quale ritiene che “non vi sia sostanziale diversità concettuale sul piano sistematico” tra concertazione e dialogo sociale.

<sup>187</sup> Cfr. A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo “scambio politico” al “dialogo sociale”*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005, pag. 591 ss.

<sup>188</sup> Cfr. per maggiori approfondimenti sul clima di questi anni capitolo I, pag. 54 ss

<sup>189</sup> Per un approfondimento dei sistemi contrattuali nei Paesi europei cfr. B. CARUSO, *Sistemi contrattuali e regolazione legislativa in Europa*, in *DLRL*, 2006, pag. 581 ss; S. SCIARRA, *L’evoluzione della contrattazione collettiva. Appunti per una comparazione nei paesi dell’Unione Europea*, in *RIDL*, 2008, I, pag. 447 ss; CNEL, *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa, Rapporto 2004-2005*, 19 dicembre 2006; G. CASALE, *Contrattazione collettiva e contratto collettivo in alcuni paesi dell’Europa centrale e orientale: alcune riflessioni comparate*, in *DRI*, 2006, 2, pag. 308 ss.



(26.01.1977), che combina l'obiettivo del contenimento del costo del lavoro con quello dell'aumento della produttività e del rilancio dell'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno. L'accordo può essere inserito nel modello dello scambio politico-economico fra governo e parti sociali, ma rappresenta solo un timido tentativo di patto sociale in quanto in esso, a differenza di quanto accadrà nei successivi accordi, il Governo non era parte negoziale, ma si limitava ad assumere il ruolo di mediatore per favorire il raggiungimento dell'accordo. Lo schema che presiedeva tale accordo era semplice: il Governo, in cambio di sacrifici immediati delle parti sociali, consistenti in moderate riduzione delle retribuzioni, si impegnava a garantire alle medesime l'ottenimento di benefici futuri, ovverosia la possibilità per queste ultime di potere intervenire nella realizzazione delle politiche economiche. Tuttavia, si finì per operare soltanto nell'ottica del contenimento della dinamica salariale e non anche in quella della crescita produttiva e dell'occupazione, obiettivi questi difficili da realizzare viste le precarie condizioni economiche in cui versava il paese. Nonostante la dottrina abbia parlato di scambio politico "bloccato"<sup>190</sup>, non si può non considerare come il patto segni l'inizio di un'interazione fra relazioni industriali e governo, destinata a continuare con l'inizio del nuovo decennio.

La seconda fase si snodò lungo il decennio degli anni 80', in una situazione di grave crisi del sistema economico, soprattutto a causa del tasso di inflazione oramai fuori controllo. La priorità del Governo in tale situazione era soprattutto quella di rendere coerenti le proprie decisioni in ambito politico, economico e sociale con il tasso in inflazione contrattato e di trasformare la vertenza sulla scala mobile in una trattativa triangolare. In tale quadro fu emanato il Protocollo Scotti del 22 gennaio 1983 il quale presentava un aspetto innovativo rispetto al precedente accordo interconfederale: il Governo diveniva a tutti gli effetti parte negoziale ed, in cambio di una revisione concordata della scala mobile e di una compressione dei salari, si impegnava con risorse finanziarie proprie a erogare una serie di prestazioni a favore dei lavoratori, quali misure fiscali contributive, protezione dei salari più bassi e un miglioramento dell'assistenza sanitaria. Tuttavia, tale accordo non sfociò in una prassi stabile di concertazione; infatti, già l'anno successivo lo Stato si trovò a dovere fare i conti con una spesa pubblica molto elevata che gli impediva di compensare i sacrifici delle parti sociali con gli stessi strumenti approntati l'anno precedente, ma ciò nonostante chiese

---

<sup>190</sup> M. REGINI, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in *GDLRI*, n. 72, 1996, 4, pag. 731e seg.

ai sindacati di raggiungere comunque un'intesa su base fiduciaria. Questi ultimi dal canto loro andavano in contro a una serie di divisioni interne, dovute anche alle diverse strategie politiche proposte dai rispettivi partiti di riferimento.

L'epilogo della vicenda fu segnato dall'Accordo di San Valentino, stipulato il 14 febbraio 1984, a seguito del quale il Governo mutò strategia e passò ad una tecnica "impositiva", nel senso che non stipulò un accordo formale con le parti sociali, ma decise autonomamente di emanare un decreto legge, previa consultazione delle parti sociali. Sembrò si fosse chiusa quella che allora si ipotizzava essere la breve parentesi della concertazione, anche se fu comunque mantenuta per tutta la seconda metà degli anni 80' la prassi informale da parte del Governo di consultare separatamente le parti sociali prima di adottare provvedimenti di politica economica.

La terza fase si svolse durante il decennio degli anni 90' e si caratterizzò per un'intensa ripresa dell'attività di concertazione, come testimoniato dalla stipulazione delle leggi sulla privatizzazione e contrattualizzazione del pubblico impiego, dagli accordi triangolari del 31 luglio 1992 e del 23 luglio 1993, dal raggiungimento dell'intesa tra governo e sindacati sulla riforma delle pensioni, dalla sottoscrizione del Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 e nel 1998 dal Patto di Natale.

Le ragioni della ripresa del metodo di concertazione sono ascrivibile essenzialmente a due ordini di motivi<sup>191</sup>.

Il primo ordine di motivi riguarda il mutamento della situazione economica rispetto agli anni 80': in tali anni l'imperativo del Governo e delle imprese era l'incremento della flessibilità, mentre negli anni 90', l'intensificarsi della competizione internazionale e la pressione derivante dal raggiungimento degli obiettivi imposti dal Trattato di Maastricht, produssero una modificazione delle priorità del Governo, il cui obiettivo primario divenne il contenimento dei costi e l'ottenimento della cooperazione della forza lavoro.

Il secondo ordine di motivi attiene, invece, al diverso modello di concertazione attuato negli anni 90' rispetto al decennio precedente. In quegli anni abbiamo visto come la prassi degli accordi triangolari rispondesse allo schema di scambio tra costi immediati e benefici futuri; invece, nel decennio successivo quello stesso schema ed, in particolare, il ruolo compensativo del Governo, andò sempre più attenuandosi e si passò ad un modello di concertazione fondato più che sullo scambio sulla condecisione

---

<sup>191</sup> Cfr. A. PERULLI, *op. cit.*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005, pag. 598.

e cooperazione tra Governo e parti sociali per la realizzazione degli obiettivi consensualmente concordati.

Le più importanti intese stipulate negli anni novanta furono il Protocollo del luglio 23 luglio 1993 e il Patto di Natale; in particolare il primo merita di essere analizzato con attenzione poiché l'individuazione del suo contenuto, con particolare riguardo alla sezione dedicata all'assetto del sistema di contrattazione collettiva, è il necessario punto di partenza per effettuare un confronto con il diverso e opposto modello delineato dal *Libro Bianco*.

Le rilevanti differenze che si porranno in luce nel corso della trattazione consentiranno a loro volta di trarre le prime conclusioni circa lo spazio che l'ordinamento giuridico riserva alla contrattazione collettiva.

Concentrando, in primo luogo, l'attenzione sul il Protocollo del luglio 1993, esso prevedeva un accordo triangolare tra parti sociali e Governo in cui quest'ultimo si impegnava ad elaborare programmi di politica economica in grado di realizzare un'elevata e stabile crescita dell'economia, nonché la riduzione del tasso d'inflazione ai livelli dei maggiori paesi industrializzati<sup>192</sup>. Il punto centrale dell'accordo era il contenimento dell'inflazione da realizzare attraverso una rigorosa politica dei redditi ed, in particolare, mediante la prevedibilità degli incrementi salariali a scadenze prefissate. Tale obiettivo si poneva in stretta congiuntura con la soppressione della scala mobile, avvenuta definitivamente nel 1992.

Altro aspetto centrale di tale documento fu quello di fornire una regolazione formale ed organica dell'assetto del sistema contrattuale, ponendo fine ad una fase anomia che aveva contraddistinto il periodo dell'autunno caldo. L'assetto della contrattazione collettiva ivi delineato era incentrato sul modello bipolare di contrattazione collettiva: da una parte il contratto collettivo nazionale di categoria, cui era demandata la funzione di regolare analiticamente i rapporti di lavoro e, dall'altro, la contrattazione decentrata di secondo livello (territoriale e aziendale), cui era demandata la regolazione di alcune materie. Fungeva da complemento dell'attività contrattuale la disciplina della rappresentanze aziendali unitarie e la previsione di una serie di clausole obbligatorie, come l'obbligo di tregua sindacale, le clausole di raffreddamento, le clausole di rinvio etc.

---

<sup>192</sup> Il rapido rientro dell'inflazione fu reso possibile ancorando gli incrementi retributivi ai tassi di inflazione programmati nei contratti nazionali e alla produttività aziendale e locale nella contrattazione di secondo livello, ciò permise alle imprese di avere una notevole certezza circa le dinamiche del costo di lavoro e garanti in misura abbastanza soddisfacente il valore reale delle retribuzioni.

A distanza di quindici anni dalla sua sottoscrizione può senz'altro affermarsi che l'assetto della contrattazione collettiva delineato dal Protocollo del '93 abbia avuto complessivamente una buona riuscita<sup>193</sup>, come testimoniato dalla diminuzione della conflittualità (solo nel 2002 è dato rilevare una forte impennata, collegata ai conflitti in difesa dell'art. 18 della L. n. 300/1970) e dalla scarsità di controversie giudiziarie in materia di struttura della contrattazione<sup>194</sup>.

Il successivo accordo triangolare, il c.d. Patto di Natale, si pone in scia con il Protocollo del luglio 1993, ma introduce importanti innovazioni in materia di concertazione, come auspicato nella stessa premessa; *in primis*, l'istituzionalizzazione definitiva della concertazione quale metodo di formazione delle decisioni politiche e sociali. In tale ottica si spiega la sottoscrizione di tale Patto non solo da parte delle tre maggiori confederazioni, ma anche di numerose altre sigle sindacali, nonché la circostanza che il contenuto di esso sia stato recepito con una mozione parlamentare.

Tuttavia, dopo il Patto di Natale la concertazione entrò in crisi. Le ragioni sono molteplici. In primo luogo, tale modello scontava la mancanza di raccordo con un'adeguata disciplina sulla rappresentanza sindacale; secondariamente sotto il profilo delle dinamiche socio-economiche tale modello si trovava fare i conti con l'accennato mutamento degli obiettivi da perseguire ed, infine, venne sottoposto e ripetuti attacchi da parte di tutti gli schieramenti politici.

La sinistra, infatti, vedeva nella concertazione un freno al libero dispiegarsi della conflittualità, da sempre punto cruciale del modello rivendicativo da essa propugnato; la destra, dal canto suo, riteneva che tale pratica limitasse il libero sviluppo delle imprese e, da ultimo, la più volte accennata rottura dell'unità sindacale determinò un'impossibilità quasi fisiologica di raggiungere preventivi accordi sulle politiche economiche e del lavoro.

Emerse, allora, un diverso metodo di confronto tra parti sociali e governo, emblematicamente delineato nel *Libro Bianco*<sup>195</sup> (ottobre 2001), nel quale la

---

<sup>193</sup> L'affermazione vale quanto meno con riferimento all'assetto della contrattazione collettiva, poiché esso ha dato vita ad un buon sistema di relazioni industriali; mentre con riguardo agli obiettivi di contenimento dell'inflazione non può negarsi che esso abbia prodotto effetti meno positivi: spesso in occasione dei rinnovi contrattuali non è stato possibile recuperare adeguatamente l'erosione inflazionistica, oltretutto calcolata secondo indici ISTAT in perenne contestazione. Inoltre, la contrattazione di secondo livello si è mostrata inefficiente, anche a causa di sfavorevoli congiunture economiche, e la parte più dinamica di tale accordo, quella relativa al meccanismo di incremento salariale legato alla produttività e alla crescita delle aziende, è rimasta in gran parte inattuata. In tal senso cfr. G. FERRARO, *La riforma del sistema contrattuale*, in *RIDL*, 2008, n. 1, pag. 31 ss.

<sup>194</sup> In tal senso cfr. M. NAPOLI, *La riforma della struttura della contrattazione collettiva*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005, pag. 511 ss

<sup>195</sup> Il testo è disponibile su [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

concertazione e con essa la politica dei redditi erano ritenuti temi superati e inadatti a cogliere le nuove istanze di competitività; inoltre, si sosteneva una sistematica elusione del problema della struttura della contrattazione e si affermava l'inadeguatezza della concertazione a completare organicamente le riforme sul mercato del lavoro e il *welfare*<sup>196</sup>.

Infine, si sosteneva un "uso eccessivo (...), viziato e distorto della concertazione", vista come strumento di legittimazione di governi deboli che avrebbero fatto ricorso ad essa protraendo oltre misura i tempi d'azione. Per contro, invece, un governo con un'ampia maggioranza doveva potere disporre di poteri e capacità decisionali tali da definire e realizzare gli interventi che riteneva opportuni in maniera autonoma<sup>197</sup>.

La conseguenza di tali critiche trova riscontro pratico nell'abbandono del modello della concertazione e nel passaggio al modello del c.d. "dialogo sociale".

Tale metodo consiste in una procedura di consultazione preventiva delle parti sociali, da esaurire "in tempi ragionevolmente brevi", sull'opportunità e sui contenuti dell'intervento legislativo o di regolazione che il Governo o la Regione vogliono realizzare su materie che non comportino impegni di spesa pubblica; in un eventuale successivo negoziato bilaterale, da concludere entro un termine ben determinato e, ove il negoziato si conclude positivamente, nella traduzione legislativa dell'intesa da parte

---

<sup>196</sup> Tali critiche, tuttavia, non paiono convincenti. In primo luogo, con riguardo alla politica dei redditi non pare affatto potersi affermare che il problema sia superato; quanto all'elusione del problema della struttura della contrattazione collettiva è vero l'esatto contrario: esso è stato uno dei temi centrali del Protocollo del '93, come pure le tematiche relative al mercato del lavoro e al *welfare*. Infine, con riguardo all'uso distorto ed eccessivo della concertazione, basti osservare che il metodo degli accordi triangolari tra governo e parti sociali risponde non solo all'interesse del governo, il quale non può controllare tutte le variabili macroeconomiche, ma conviene anche alle parti sociali che vedono in questo modo ampliata la possibilità di incidere sugli obiettivi della politica pubblica e sulla destinazione delle relative risorse.

<sup>197</sup> Il *Libro Bianco* (paragrafo 1.2. *Dialogo Sociale*, pagg. 31-32) afferma che "nei fatti, la concertazione ha svolto compiti di governo ben di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti (...). Vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo (...). Si è determinato un uso distorto e viziato della concertazione stessa (...). E' del tutto evidente l'impossibilità del modello concertativo degli anni novanta di affrontare la nuova dimensione dei problemi economici e sociali. La concertazione ha, infatti, mantenuto fermi nella politica economica due obiettivi fondamentali: il risanamento dei conti pubblici e l'ingresso dell'Italia nell'Euro (...). Tuttavia, raggiunti gli obiettivi dell'abbassamento dell'inflazione e dell'ingresso nell'Euro, i suoi limiti sono subito apparsi evidenti. Emerge con evidenza l'inadeguatezza di un sistema contrattuale centralizzato, il cui perno centrale è rappresentato da un indicatore economico (l'inflazione programmata) che svolge una funzione sociale (difesa del salario reale), ma è indifferente rispetto alle esigenze reali delle singole imprese. La moneta unica, ed il patto di stabilità, richiedono, invece, nel contempo una capacità di rendere strutturali le riforme (mercato del lavoro, previdenza e *welfare*, fiscali e contributive) e di flessibilizzare l'utilizzo dei fattori produttivi e della loro remunerazione. Inoltre, la competitività del sistema Italia non è più mediata dalla politica monetaria".

del Governo o della Regione ovvero, in mancanza nella ripresa dell'iniziativa legislativa degli stessi soggetti<sup>198</sup>.

Chiarite grosso modo le linee dei due modelli di relazioni industriali, occorre ora soffermarsi sul secondo tema cui si è accennato all'inizio e, cioè, sull'assetto della contrattazione collettiva, le cui modiche proposte nel *Libro Bianco* rappresentano l'ennesimo elemento di discontinuità rispetto a quello delineato nel Protocollo del 93'.

Sono ormai diversi anni che si discute della riforma di esso; il dibattito era stato avviato a seguito della pubblicazione del Rapporto finale della Commissione Giugni, investito dall'allora governo Prodi del compito di formulare proposte di modifica al sistema contrattuale delineato dal Protocollo del 93'.

Da un'analisi di tale rapporto emerge, da un lato, l'opportunità di mantenere il sistema di contrattazione collettiva articolato su due livelli e, dall'altro, di favorire un maggiore decentramento attraverso una maggiore specializzazione del secondo livello, attribuendo però sempre un ruolo centrale al contratto collettivo nazionale di categoria, quale strumento di garanzia in tema di condizioni minime economico-normative<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Alla luce di tale definizione (contenuta nel *Libro Bianco, paragrafo 1.2. Dialogo Sociale*, pag. 32) sono palesi le differenze rispetto al metodo di concertazione. La prima differenza riguarda l'oggetto, che è più ristretto del dialogo sociale; infatti in quest'ultimo l'oggetto degli accordi è limitato alle sole materie che non comportino impegni di spesa pubblica; conseguentemente il Governo si riappropria in via esclusiva della regolamentazione delle materie che comportano impegni di spesa pubblica; laddove, invece, la concertazione ricomprendeva anche tali materie. La seconda differenza riguarda il diverso *iter* procedimentale da seguire. Nella prassi della concertazione, infatti, era prevista una diversa procedura in relazione a materie che comportavano o meno impegni di spesa pubblica. Per le materie che non comportavano tale spesa, infatti, era prevista solamente la consultazione preventiva delle parti sociali, a cui era attribuito un potere di valutazione e di proposta rispetto all'intervento da realizzare, cosicché la decisione politica finale era riservata al Governo. Nelle materie che, invece, comportavano l'assunzione di impegni di spesa pubblica era previsto un confronto preventivo, all'esito del quale le parti sociali potevano avanzare al Governo la richiesta di procedere per via negoziale anziché legislativa, oppure assumere direttamente l'iniziativa di intervenire su una determinata materia. In tali ipotesi il Governo, se avesse ritenuto tale proposta coerente con gli obiettivi da realizzare, aveva il dovere di recepirne il contenuto e portarla avanti con una propria iniziativa legislativa. Come si vede, dunque, la concertazione combinava la fonte legislativa e quella contrattuale sia a livello di negoziazione che di legislazione derogatoria. Altra differenza tra dialogo sociale e concertazione riguarda l'ipotesi di eventuale disaccordo tra le parti sociali: in luogo della regola dell'unanimità si propone quella della maggioranza. Tale scelta nasconde l'intento del Governo di escludere qualsiasi potere di veto alle parti sociali e, conseguentemente, di rafforzare il ruolo del Governo il quale, in forza del criterio maggioritario, ben può concludere le trattative con alcune soltanto delle parti sociali, rendendo quasi fisiologici gli accordi separati che dovrebbero, invece, indicare una situazione patologica.

<sup>199</sup> In proposito si osservi che la conferma dei due livelli di contrattazione può in concreto dare luogo a due diversi scenari, a seconda del diverso punto di osservazione, come rilevato da L. BELLARDI, *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua riforma*, in *LD*, 2007, n. 2, pag. 237 ss. Il primo è quello di incrementare il ruolo del contratto collettivo nazionale, dando luogo ad un accorpamento, ovvero ad un unico contratto nazionale valido per tutto le categorie appartenenti ad un certo settore economico, che porterebbe ad una notevole diminuzione dei contratti collettivi nazionali di categoria esistenti (ad oggi, sono oltre quattrocento) Il risvolto positivo di tale scenario è l'omogeneizzazione intercategoriale dei minimi economici-normativi, ma ve ne è anche uno negativo, consistente nelle difficoltà organizzative che possono scaturire da resistenze da parte delle organizzazioni sindacali, nonché nelle difficoltà economiche derivanti dalla necessità di investire adeguatamente nelle strutture sindacali. In alcuni casi, però, occorrerebbe muoversi in direzione opposta,

Tale proposta trovò un sostanziale riscontro sia tra le parti sociali<sup>200</sup> sia tra molti esponenti della dottrina<sup>201</sup>; infatti entrambi furono concordi nel ritenere che il modello di contrattazione collettiva delineato in tale documento non necessitava di una vera e propria riforma, ma di semplici aggiustamenti.

Tali aggiustamenti vedevano tra le priorità da realizzare l'impegno per un sistema europeo di relazioni industriali, il ripristino della politica dei redditi, la regolazione della flessibilità del lavoro e la riforma dell'attuale sistema di contrattazione collettiva

---

quella cioè della creazione di nuove categorie, se è vero – come ritiene autorevole parte della dottrina – che tra struttura contrattuale e strutture produttive esiste un rapporto di condizionamento reciproco (cfr. in tal senso G. P. CELLA, *op. cit.*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005, pag. 227 ss)e, pertanto, ove si intenda modificare la prima si deve necessariamente modificare anche la seconda. Così, ad esempio, nei settori dei servizi e dei trasporti, ove si volessero modernizzare le strutture produttive, si dovrebbe anche procedere a modificare l'attuale sistema contrattuale nel senso di realizzare grandi contratti collettivi di categoria, riservando alla contrattazione decentrata un ruolo di nicchia. Il secondo scenario possibile, invece, è quello dove la contrattazione decentrata la fa da padrone. Anche in questo caso per l'individuazione del livello decentrato è sempre necessario tenere presente l'interrelazione cui si accennava prima tra sistema contrattuale e strutture produttive, soprattutto nell'ottica della proposta contenuta nella Relazione Giugni in cui si proponeva di estendere la contrattazione collettiva territoriale alle piccole imprese, migliorando così le condizioni salariali e normative di interi comparti produttivi territoriali e diversificando i trattamenti in relazioni alle esigenze e alle specificità locali. Favorevole ad una tale ipotesi è soprattutto la CISL la quale ipotizza di utilizzare la contrattazione decentrata territoriale in alternativa a quella aziendale, per favorire un maggiore sviluppo locale delle piccole e medie imprese; mentre sembra essere ostile la CGIL, la quale teme che il potenziamento della contrattazione decentrata territoriale possa avvenire in danno di quella aziendale e si risolva, in definitiva, in un indebolimento della propria presenza all'interno delle aziende. Quanto alla Confindustria, la sua posizione rispetto alla valorizzazione della contrattazione territoriale è di netta chiusura, auspicando invece che l'assetto contrattuale rimanga esattamente quello delineato dal Protocollo del 93', senza apportarvi alcun correttivo. Arroccandosi su tale posizione, essa intende proteggere e favorire le grandi imprese, le quali sarebbero le uniche dotate delle competenze necessarie per far nascere e sviluppare una cultura del salario variabile in funzione della produttività; il raggiungimento di tali obiettivi sarebbe perseguibile esclusivamente tramite la contrattazione aziendale poiché essa sarebbe in grado di garantire la flessibilità in termini di retribuzione, orario e durata del lavoro, di cui abbisogna la contrattazione collettiva. Non vi è chi non veda l'enorme contraddittorietà insita nell'auspicio di potenziare la contrattazione collettiva aziendale e contemporaneamente di ricorrere a forme di lavoro flessibili; infatti tali tipologie contrattuali, se si prestano a garantire una maggiore flessibilità nell'impiego della manodopera, incidono anche in negativo sulla dimensione aziendale. In definitiva, il potenziamento della contrattazione territoriale appare opportuno se si vuole garantire una maggiore copertura del secondo livello di contrattazione e, soprattutto per collegare le retribuzioni alle singole micro situazioni dei mercati locali, in sintonia con il grande cambiamento delle strutture produttive che va in direzione di una destrutturazione organizzativa, con il ricorso a forme di lavoro discontinue e con l'espansione di piccole imprese. Inoltre, il potenziamento della contrattazione territoriale sarebbe in grado di eliminare gli effetti negativi derivanti dalla segmentazione del mercato del lavoro: infatti, un assetto contrattuale a doppio livello favorirebbe la circolazione dei lavoratori tra le imprese, essendo omogenea la disciplina contrattuale applicabile.

<sup>200</sup> Tutte le parti sociali, infatti, si mostrarono favorevoli al modello di contrattazione collettiva fondato sul doppio livello di contrattazione e contrarie ad un eventuale ritorno ad un sistema "monista", incentrato su un unico livello di contrattazione. Ciò che distingueva le posizioni delle parti sociali era il diverso grado di decentramento da realizzare. Infatti, mentre la UIL e la CISL si mostrarono inclini ad un decentramento radicale, invece, la CGIL e Confindustria confermarono la validità del sistema delineato dal Protocollo del 93'.

<sup>201</sup> In tal senso cfr. L. BELLARDI, *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *LD*, XXI, 2, 2007, pag. 235 ss; G. P. CELLA, *Quali cambiamenti per le relazioni industriali italiane?*, in *IBIDEM*, pag. 227 ss; L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *IBIDEM*, pag. 281 ss; G. GIUGNI, *La concertazione e la riforma del mercato del lavoro*, in *IBIDEM*, pag. 279 ss.

nel senso un reale decentramento, mediante l'estensione della contrattazione decentrata, soprattutto territoriale, ed il rafforzamento di differenti competenze nell'ambito di essa<sup>202</sup>.

Mentre le modifiche proposte dalla Commissione Giugni si ponevano pur sempre nell'ottica di garantire la coerenza delle scelte politiche contrattuali di diverso livello con gli obiettivi di politica economica e sociale definiti in sede concertativa, invece, le proposte di modifica contenute nel *Libro Bianco* vanno esattamente nella direzione contraria e, cioè, in quella di eliminare la concertazione.

La struttura contrattuale ivi ipotizzata<sup>203</sup>, infatti, seppure continua a mantenere lo schema dei due livelli contrattuali (al contratto collettivo nazionale è attribuita la funzione di garantire una protezione minima e al contratto decentrato quella di diversificare i trattamenti), finisce col lasciare nel limbo le competenze dell'uno e dell'altro, omettendo di individuarne con precisione i rispettivi contorni ed omettendo, altresì, di individuare un criterio sulla base del quale collegare i due diversi livelli; il solo vincolo individuato consiste, infatti, nel divieto da parte della contrattazione decentrata di stabilire trattamenti inferiori a quelli determinati in sede nazionale.

La conseguenza pratica di tale omissione è che le due sedi negoziali ben possono avere le stesse competenze e che l'applicazione delle relative discipline è alternativa, nel senso che ciascuna impresa può scegliere di applicare il contratto dell'uno o dell'altro livello<sup>204</sup>. Ciò può accadere poichè il *Libro Bianco* non specifica sulla base di quali criterio debba effettuarsi la comparazione per stabilire la peggioratività del trattamento previsto in sede decentrata rispetto a quello previsto in sede nazionale (l'unica certezza

---

<sup>202</sup> Cfr. S. NEGRELLI, *Problemi e prospettive della concertazione sociale nella nuova legislatura*, in *LD*, XXI, 2, 2007, pag. 259 ss. Con riguardo alla prima priorità, osserva l'A. che i cambiamenti economici relativi ai processi di ristrutturazione, le fusioni di imprese e la diffusa delocalizzazione rendono evidente la necessità della creazione di un sistema europeo di relazioni industriali, poiché tali aspetti possono meglio essere gestiti a livello transnazionale. Con riguardo al ripristino della politica dei redditi, l'A. evidenzia la necessità che tale pratica, entrata in crisi con la vertenza sul rinnovo contrattuale del contratto nazionale dei metalmeccanici e definitivamente abbandonata con il primo governo Berlusconi, venga ripresa poiché già in passato ha prodotto buoni risultati sia in termini di controllo dell'inflazione che di incremento dell'occupazione. Rispetto all'esigenza di flessibilità, rileva l'A. che essa si pone come corollario indispensabile per il perseguimento dei due obiettivi precedenti ed, inoltre, risulta perfettamente coerente con una ripresa delle politiche attive del lavoro ed in linea con gli obiettivi della strategia di Lisbona (crescita quantitativa e qualitativa dei posti di lavoro). Da ultimo, con riguardo alla necessità di una riforma del modello contrattuale, anche tale A., in linea con l'orientamento maggioritario, ritiene che si possa mantenere l'attuale assetto, apportandovi dei piccoli aggiustamenti, quali un'implementazione del livello decentrato territoriale cui dovrebbe essere attribuita in maniera esclusiva la competenza in tema di contrattazione del salario di produttività.

<sup>203</sup> V. *Libro Bianco*, paragrafo 1.3.2. *Leggi e contratti*, pag 35 ss.

<sup>204</sup> In senso conforme a tale interpretazione cfr. M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali: considerazioni sul rapporto del Gruppo di Altro Livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE*, in *RIDL*, n. 2, pag. 147.



è che tale criterio non può essere quello del cumulo, tenuto conto che il *Libro Bianco* specifica che le discipline dettate ai due livelli non sono sovrapponibili).

E' evidente che in tale situazione il ruolo tradizionalmente garantista del contratto collettivo nazionale potrebbe essere soppiantato da una serie di intese decentrate che ne minano la funzione basilare di regolazione minima uniforme dei trattamenti fondamentali del rapporto di lavoro subordinato, senza contare che l'applicazione di tale modello presenta alte probabilità che sul piano sociale ciò si traduca in una rottura del principio di eguaglianza tra i lavoratori, oltre che in una notevole riduzione del ruolo e della capacità negoziale del sindacato di categoria e di quello confederale.

Altro elemento che concorre ad avvalorare la tesi secondo cui il *Libro Bianco* va nella direzione di sminuire il ruolo del contratto collettivo nazionale è la modifica costituzionale che ha interessato l'art. 117 Cost, la cui interpretazione in materia di potestà legislativa delle Regioni sembra porre le premesse per spostare a livello regionale la contrattazione di categoria<sup>205</sup>. A onor del vero, il *Libro Bianco* non pone in correlazione la modifica in senso federale degli assetti istituzionali con la trasformazione dell'attuale assetto contrattuale. Ciò nonostante l'interpretazione estensiva che il Governo ha dato in materia di potestà legislativa costituisce un grave indizio probatorio circa la volontà del Governo di volere mettere in discussione il ruolo e la funzione storicamente svolti dal contratto collettivo nazionale.

La stessa dichiarazione del Governo di valorizzare il ruolo del sindacato e della mediazione collettiva si rivela funzionale a tale finalità: ciò che con una mano concede, con l'altra toglie ed, infatti, nonostante tale affermazione, dichiara al contempo di non

---

<sup>205</sup> Si legge in proposito nel *paragrafo 1. 1. 3. Lavoro e federalismo* pag. 26 ss. che "Il dialogo fra diritto comunitario ed ordinamento interno può agire da catalizzatore nel senso di una riforma dell'assetto istituzionale interno preposto alla regolazione del mercato e dei rapporti di lavoro, con particolare attenzione ad una re-distribuzione delle competenze attraverso i vari livelli istituzionali. Una conseguenza che del resto potrà derivare anche dall'applicazione del nuovo art. 117 della Costituzione, così come emendato dalla recente riforma costituzionale, che assegna alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro", "professioni", nonché "previdenza complementare e integrativa. L'intera disciplina del lavoro dipendente ed autonomo, unitamente ai profili previdenziali che non ricadono nell'ambito del sistema pubblicistico, in questa ipotesi verrebbe dunque attribuita alle Regioni alle quali, come ancora recita lo stesso art. 117, spetta "la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Si tratta di un progetto assai innovativo che impegna lo Stato a definire tali "principi fondamentali", tenendo conto, sempre a mente del medesimo disposto costituzionale, che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Non sembrano del resto esservi dubbi di sorta circa la portata di queste disposizioni. La potestà legislativa concorrente delle Regioni riguarda non soltanto il mercato del lavoro, in una logica di ulteriore rafforzamento del decentramento amministrativo in atto, bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro, quindi l'intero ordinamento del lavoro".

avere intenzione di assumere iniziative legislative in materia di rappresentatività degli attori negoziali<sup>206</sup>.

A ben vedere, l'astensionismo legislativo si rivela funzionale a ridurre la presenza, il ruolo e il potere sociale del sindacato, poiché dietro tale affermazione si cela la volontà di applicare la regola della maggioranza anche all'interno della contrattazione collettiva, con la conseguenza che *“il dissenso di un'organizzazione sindacale, ancorché maggioritaria in termini di aderenti, potrebbe essere reso irrilevante dalla firma apposta in calce ad un contratto collettivo da altre due organizzazioni sindacali (...) giacché due, si sa, vale più di uno”*<sup>207</sup>. In definitiva, si vuole favorire la pratica, che dovrebbe essere una patologia del sistema, degli accordi separati.

D'altro canto, la decisa intenzione di limitare gli spazi dell'autonomia collettiva si evince anche da quella parte del *Libro Bianco* dedicata all'autonomia individuale<sup>208</sup>, alla quale si attribuisce la possibilità di derogare la legge e la contrattazione collettiva, apparentemente nell'ottica di tutelare il principio di eguaglianza sostanziale che, come è noto, implica che situazioni diverse vengano trattate in maniera diversa, ma in realtà finendo con l'erosare le garanzie minime sancite dalla legge e dal contratto collettivo nazionale di categoria e trascurando che nel rapporto di lavoro subordinato l'eguaglianza tra le parti è un'utopia e, pertanto, l'applicazione della deroga da parte dell'autonomia individuale al contenuto di leggi e contratti collettivi, si risolverebbe il più delle volte in un incremento di disparità tra le parti a danno dei lavoratori.

---

<sup>206</sup> V. *Libro Bianco, paragrafo III*, pag. 83, intitolato “Relazioni industriali” in cui si legge che “Va peraltro precisato che la riorganizzazione della struttura contrattuale riguarda l'intero complesso del lavoro dipendente, compreso quello del settore pubblico (...) Il Governo è pienamente consapevole che tale materia è affidata anzitutto al confronto tra le parti sociali e confida pertanto che questo produca risultati coerenti con le complessive esigenze di modernizzazione del mercato del lavoro. Al tempo stesso il Governo dichiara la propria intenzione di non volere assumere iniziative legislative in materia di rappresentatività degli attori negoziali, nel pieno rispetto della tradizione autoregolamentare delle parti sociali italiane ed in ossequio al principio di reciproco riconoscimento, consolidatosi ormai anche in sede comunitaria”.

<sup>207</sup> Così M. ROCCELLA, *Una Repubblica contro il lavoro*, in *La rivista del manifesto*, gennaio 2002, e nello stesso senso F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, n. 2, pag. 199, il quale osserva che *“pur potendosi ritenere corretto che tutte siano invitate a sedere al tavolo, non è necessario alcun peso ponderale del loro consenso o dissenso al fine di una valida conclusione dei contratti collettivi in questione”*.

<sup>208</sup> V. *Libro Bianco, paragrafo 1. 3. 2. Leggi e contratti*, pag. 35 ss. ove si legge che “occorre, però, riconoscere i profondi mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro, la crescente spinta verso una soggettività nel vissuto della propria condizione lavorativa e quindi rivalutare convenientemente il ruolo del contratto individuale. Tale valorizzazione potrebbe avvenire quantomeno con riferimento a singoli istituti o laddove (per ragioni di mercato del lavoro connesse anche all'alta professionalità del lavoratore in questione) esistano condizioni di sostanziale parità contrattuale tra le parti ovvero anche in caso di specifici rinvii da parte della fonte collettiva. Il Governo chiede alle parti sociali se e a quali condizioni sia possibile modificare l'attuale contesto normativo che inibisce al datore e prestatore di lavoro di concordare condizioni in deroga non solo alla legge ma anche al contratto collettivo, se non entro il limite, sempre più ambiguo, delle condizioni di miglior favore. In un contesto crescentemente individualizzato di rapporti e contratti di lavoro sono individualizzate anche le scelte dei prestatori: ciò che può essere migliorativo per l'uno, può risolversi in una condizione di peggior favore per l'altro”.

Delineate le linee dei due modelli, concertazione e dialogo sociale, è possibile iniziare a trarre le prime conclusioni sulla questione dello spazio riservato oggi all'autonomia collettiva.

Quel che appare ad un'attenta lettura del *Libro Bianco* è che, a fronte dell'insidiosa apparenza di documento che - in un'ottica transnazionale, dai cui ordinamenti giuridici si intende trasporre nel nostro ordinamento la migliore produzione normativa, quale appunto quella del dialogo sociale - di fatto, l'indeterminatezza del testo dà fondato adito a più di un dubbio riguardo al nuovo assetto delle relazioni industriali. Sembra quasi che, in contrasto con la trentennale legislazione di sostegno, si voglia smembrare un sistema che tutto sommato ha funzionato bene. In quest'ottica, a parere di chi scrive, deve essere interpretato il complessivo contenuto del *Libro Bianco* poiché esso, introducendo tipologie contrattuali flessibili e precarie, punta ad implementare l'assenza di regolamentazioni istituzionali nel mercato del lavoro.

## **2. Trasposizione del contenuto del Libro Bianco nel Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro.**

Quanto sostenuto a proposito del *Libro Bianco* trova puntuale conferma nelle vicende successive alla sua pubblicazione.

Infatti, il disegno di legge delega n. 848 in materia di mercato di lavoro<sup>209</sup>, la progressiva accentuazione della divisione tra CGIL, CISL e UIL (già manifestatasi in occasione del recepimento della direttiva comunitaria in materia di lavoro a termine e del rinnovo del contratto biennale dei metalmeccanici), nonché lo stesso Patto per l'Italia<sup>210</sup> sono il frutto dell'orientamento strategico del Governo in materia di relazioni industriali, tendente a incrementare, da un lato, la divisione tra i sindacati per depotenziarli e, dall'altro, la frammentazione delle fonti normative e delle relative discipline per ridurre le tutele esistenti<sup>211</sup>.

Anche con riguardo al Patto per l'Italia non si può fare a meno di notare l'ambiguità del testo, a partire dal metodo espositivo. Così se è vero che in esso non vi è traccia della parola "concertazione" (e ciò rappresenta un elemento di coerenza con il

---

<sup>209</sup> Si tratta di un disegno di legge delega che mutava in decreto legislativo gran parte delle proposte contenute nel Libro Bianco, con l'aggiunta di una significativa modifica all'art. 18 St. lav dal quale scaturì un aspro dibattito sociale.

<sup>210</sup> Per una consultazione integrale del testo *Patto per l'Italia, Intesa per la competitività e l'inclusione sociale* si v. *DPL*, 2002, n. 31, pag. 2055.

<sup>211</sup> In tal senso cfr. L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche*, in *LD*, 2004, n. , pag. 183 ss; A. BELLAVISTA, *Le prospettive dell'autonomia collettiva dopo il d. lgs. n. 276/2003*, in *RGDLLePS*, 2004, N. 2, PAG 189; C. LA MACCHIA, *Esercizio della rappresentanza sindacale nella riforma del mercato del lavoro del 2003*, in *RGDLLePS*, 2004, n. 2, pag. 165 ss.

contenuto del *Libro Bianco*), è presente, tuttavia, un subdolo omaggio a tale metodo<sup>212</sup>, al quale si riconosce il merito di avere fornito stabilità e forza alla crescita economica del paese, di avere assicurato il risanamento finanziario attraverso il controllo del tasso d'inflazione e di avere salvaguardato il potere d'acquisto delle retribuzioni, salvo rivelarsi tale elogio volutamente elusivo, suscettibile di molteplici interpretazioni.

Ed, infatti, il richiamo al Protocollo del 1993, contenuto nel paragrafo 1 del Patto per l'Italia, può essere inteso in senso omnicomprensivo e, cioè, riferito a tutte le sue parti, compresa quella dedicata all'assetto del sistema contrattuale<sup>213</sup>; o viceversa può essere riferito alla sola politica dei redditi con esclusione, quindi, della parte relativa al sistema di contrattazione collettiva o, infine, tale richiamo può essere inteso in un'accezione intermedia (e sembra questa l'interpretazione preferita dal Governo) che consente di mantenere *“le relazioni sindacali nel filone delle “buone prassi” costruite dalle parti sociali nell'ultimo decennio”*<sup>214</sup>.

A fronte di tale elogio, nel testo vi è, però, un'esplicita conferma della scelta del metodo del dialogo sociale<sup>215</sup>, il cui ambito di applicazione risulta confinato entro

---

<sup>212</sup> Si legge, infatti, nel *paragrafo 1. “Politica dei redditi e di coesione sociale”* che “il Governo e le parti sociali convengono che una efficace politica dei redditi, secondo quanto previsto dal Protocollo del 23 luglio 1993, è lo strumento principale per dare stabilità e forza alla crescita economica, assicurar il perseguimento dell'equilibrio della finanza pubblica compatibilmente con gli impegni del Patto di stabilità e di crescita così come in ultimo definiti nel Consiglio Europeo di Siviglia, salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, conseguire l'innalzamento del tasso di occupazione secondo quanto deciso dal Consiglio Europeo di Lisbona. La politica dei redditi derivata dagli accordi del 1992 e del 1993 ha contribuito a controllare la dinamica del tasso di inflazione e a realizzare il risanamento finanziario, condizioni fondamentali per garantire un sano e duraturo sviluppo del reddito e dell'occupazione. Tali accordi si sono rivelati uno strumento importante per condurre l'Italia nell'Unione Economica e Monetaria”.

<sup>213</sup> In tal senso cfr. L. MARIUCCI, *Diritto del lavoro. Vero e falso riformismo*, in [www.ildiaridellavoro.it](http://www.ildiaridellavoro.it), 28, 2002, pag. 10.

<sup>214</sup> In tal senso T. TREU, *Il Patto per l'Italia: un primo commento*, in *GL*, 2002, n. 29, pag. 10.

<sup>215</sup> Paragrafo 2.8. *“Il dialogo sociale”* nel quale si legge “Il Governo conferma l'obiettivo dichiarato nel Libro Bianco di definire, a completamento delle riforme in corso, uno Statuto dei Lavori che si configuri come un testo unico sulla legislazione del lavoro e a questo scopo istituisce una Commissione di alto profilo scientifico per predisporre i relativi materiali. Esso assume l'impegno di convocare entro l'anno le parti sociali per avviare il confronto che dovrà accompagnare tutto il processo di elaborazione e di decisione relativo a questo atto fondamentale. Il Governo e le parti sociali si impegnano a verificare congiuntamente i possibili contenuti di riforma del processo del lavoro allo scopo di dare ad esso tempi più certi nell'interesse dei datori di lavoro e dei lavoratori. (...) Il Governo si impegna a tradurre nelle conseguenti iniziative di legge queste intese. Governo e parti sociali, inoltre, concordano di effettuare una ulteriore fase di confronto sui temi del lavoro nel momento della redazione dei decreti legislativi conseguenti alle leggi delega. (...) Il Governo si impegna a promuovere entro il mese di luglio una apposita sede di confronto con le parti sociali dedicata ai temi delle politiche sociali. Più in generale, la spesa sociale costituisce materia di necessario confronto con le parti sociali in relazione a tutte le misure che la riguardano, garantendo comunque che la prossima legge finanziaria non dovrà prevedere riduzione della spesa sociale rispetto allo scorso anno. Si collocano, invece, a favore dell'interpretazione secondo cui da tale paragrafo emergerebbe un ridimensionamento del dialogo sociale come sostituto della concertazione F. CARINCI, *Discutendo intorno all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *ILLeJ*, vol. V, n. 2 in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it) e M. NAPOLI, *La riforma della struttura della contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2003, pag. 355.

l'angusto ambito dei soli interventi predeterminati dal Governo in sede politica e poi trasfusi nell'accordo stesso.

Sotto il profilo dei contenuti, infatti, il Patto contiene solamente una dichiarazione di intenti, cui fanno seguito numerosi impegni da parte del Governo, ma mai delle parti sociali. Ciò induce a due riflessioni. La prima è che il modello di dialogo sociale su cui è incentrato tale documento prevede un rapporto tra Governo e parti sociali costruito sulla falsariga delle procedure di informazione e consultazione più che su un vero e proprio dialogo trilaterale tra le parti. La seconda è che, essendo gli impegni previsti solo a carico del Governo, solo ad esso e demandata la concreta realizzazione degli stessi e, pertanto la contropartita a favore delle parti sociali è condizionata alla disponibilità delle risorse economiche e finanziarie dell'attore pubblico rinviate nel tempo e del tutto incerte, come è dimostrato dalla sostanziale inattuazione di tale Patto, denunciata più volte da parte di coloro che lo hanno sottoscritto.

Sono le stesse vicende successive la Patto per l'Italia a dare ragione del fatto che il modello del dialogo sociale non è servito affatto ad acquisire il consenso preventivo delle parti sociali sugli interventi da realizzare né tanto meno a fornire stabilità alle relazioni industriali. Si pensi alle innumerevoli azioni di lotta e ai ripetuti dissensi manifestati tra i suoi sottoscrittori rispetto a molteplici questioni, quali, a titolo esemplificativo, quella inerente alla definizione degli obiettivi macro-economici, alle misure d'intervento per il Mezzogiorno o alla determinazione da parte dell'allora Governo di tassi di inflazione irrealistici, cui poi hanno fatto seguito, in sede di rinnovo della parte economica di alcuni contratti collettivi, piattaforme rivendicative nelle quali si rivendicavano aumenti retributivi superiori a quei tassi.

La sensazione generale è quella che il Governo, approfittando della debolezza dei sindacati e delle profonde divisioni tra essi, abbia lavorato per far saltare gli assetti contrattuali del 93', favorendo l'esplosione di conflitti e il consolidamento di relazioni industriali basate sui rapporti di forza e sul conflitto. Sembra che il Governo abbia volutamente operato in direzione di un progressivo svuotamento della c.d. negoziazione legislativa, che fino agli anni 90' aveva rappresentato un elemento tipico e costitutivo della concertazione.

### **3. Ricognizione del d. lgs. n. 276/2003: definitiva metastatizzazione della limitazione dell'autonomia collettiva.**

Ma la negoziazione legislativa non è l'unico elemento caratteristico della concertazione ad avere subito modifiche; infatti anche la c.d. contrattazione delegata (o flessibilità contrattata) ha subito un progressivo svuotamento di contenuti.

Con tale espressione ci si riferisce alla tecnica con cui la legge rinvia alla contrattazione collettiva il compito di integrare o derogare la disciplina posta dalla legge stessa, altrimenti inderogabile dall'autonomia privata. In forza di tale rinvio la parte datoriale può avvalersi di determinati istituti o rapporti solo a patto di avere raggiunto preventivamente un'intesa con le contrapposte organizzazioni sindacali. Così facendo, la legge affida alle organizzazioni sindacali contrapposte il raggiungimento di un equilibrio socialmente accettabile tra le esigenze di flessibilità dell'impresa e le esigenze di stabilità dei lavoratori.

Invece, il metodo del dialogo sociale, confermando le scelte politiche espresse nel *Libro Bianco* e già praticate nel Patto per l'Italia, introduce una serie di nuove regole che incidono profondamente sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva, oltre che sui soggetti e sulla stessa struttura contrattuale delineata dal Protocollo del '93'.

Queste nuove regole, come si avrà modo di dimostrare in proseguo, producono l'effetto di scollegare i vari livelli di contrattazione collettiva, a differenza di quanto accadeva con la concertazione, nella quale veniva realizzato un decentramento coordinato mediante raccordi soggettivi ed oggettivi tra i vari livelli al fine di rendere coerenti le politiche contrattuali con la realizzazione degli obiettivi di politica economico-sociale definiti attraverso la concertazione.

Che ciò non accada nel caso del dialogo sociale, ed anzi sovente avvenga l'esatto contrario, risulta di immediata constatazione attraverso una ricognizione del decreto legislativo 276/2003<sup>216</sup>, il quale sebbene a prima vista contiene molteplici rinvii alla

---

<sup>216</sup> D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30"; in proseguo solo decreto. Si rinvia per maggiori approfondimenti sul testo legislativo ai vari commentari di tale decreto: F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritto, dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004; G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commentario critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004; E. GRAGNOLI, A. PERULLI, (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004; M. PEDRAZZOLI (coordinatore), *Il mercato del lavoro. D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004; A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; V. PINTO, *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004; M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla Legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Editoriale scientifica, Napoli, 2004.

contrattazione collettiva e, pertanto, sembra esaltare e potenziare il ruolo di tale strumento, nella sostanza rende i medesimi rinvii meramente formali<sup>217</sup>, privandoli del reale contenuto e della essenziale funzione che essi svolgono nel modello concertativo e si risolvono, in definitiva, in un notevole ridimensionamento del ruolo autorizzatorio della contrattazione collettiva.

A produrre siffatto ridimensionamento concorrono molteplici tecniche introdotte nel testo legislativo. In primo luogo, gran parte dei rinvii operati a favore della contrattazione collettiva concernono materie che hanno una rilevanza minima, se non residuale, rispetto a quelle originariamente attribuite ad essa dal Protocollo del 93'. In secondo luogo, il decreto in diverse sue parti procede a valorizzare in maniera eccessiva l'autonomia individuale, a discapito di quella collettiva. Ed, infine, il testo legislativo introduce un meccanismo sostitutivo della contrattazione collettiva ad opera del Ministro del lavoro che contribuisce ulteriormente a depotenziare il ruolo della stessa.

A queste tecniche, già di per sé sufficienti a limitare sensibilmente lo spazio di intervento della contrattazione collettiva, si aggiunge l'indebolimento della funzione normativa svolta dai contratti collettivi derivante da una serie di circostanze, quali le modalità di selezione dei soggetti negoziali legittimati a dare attuazione ai rinvii legali, che sono tali da favorire la sottoscrizione di accordi separati; l'assenza di qualunque raccordo soggettivo tra i livelli negoziali, che produce l'effetto di riconoscere ai contratti di diverso livello pari titolarità e reciproca autonomia ai fini della regolamentazione delle materie rinviate, così da agevolare un decentramento

---

<sup>217</sup> Si tratta di rinvii meramente poiché prevedono l'intervento della contrattazione collettiva su materie che lo stesso può già disciplinare liberamente in quanto atto di autonomia privata. Per una classificazione di tali rinvii cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto di lavoro di inizio secolo*, ILLeJ, n. 1, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it), pag. 15 ss., il quale, in base ai poteri conferiti dalla legge alla contrattazione collettiva, distingue tra: rinvio di conformazione di fonte secondaria, che ricomprende i casi in cui i contratti collettivi devono essere recepiti da fonti di normazione secondaria o devono essere assunti come referenti dai giudici (ad esempio, le fattispecie delineate dagli artt. 78, comma IV e 84, comma II); rinvio di autorizzazione, che si riferisce ai casi in cui il Ministro del lavoro è dotato di un potere, per l'appunto, autorizzatorio (come ad esempio, le fattispecie delineate dagli artt. 12, comma III, 37, comma II, 55, commi II e III); rinvio di concessione della facoltà di deroga alla legge (come ad esempio, la fattispecie di cui all'art. 61, comma I); rinvio di integrazione della legge, che ricomprende le ipotesi in cui la contrattazione collettiva svolge un ruolo di integrazione della legge (come nelle ipotesi di somministrazione e di lavoro intermittente); rinvio di applicazione suppletiva, che ricomprende le ipotesi in cui, a differenza della precedente, è la legge a svolgere un ruolo suppletivo della contrattazione collettiva (è il caso del lavoro ripartito). Contrario all'operazione di classificazione dei vari tipi di rinvio è, invece, M. NAPOLI, *Autonomia individuale e autonomia collettiva nelle più recenti riforme*, in *GDLERI*, 2004, 4, pag. 602 ss, poiché "per definizione, la materia del rinvio non può essere ristretta entro un numero chiuso. Il contenuto del rinvio è intimamente collegato all'oggetto della regolazione legislativa. Perciò è metodologicamente scorretto costruire una tipologia di modelli di rinvio, operazione estensibile all'infinito e, quindi, con scarso risultato euristico, specialmente se serve a ipotizzare una diversificazione del modello dei rapporti tra le fonti in relazione alle materie oggetto di rinvio".

contrattuale scoordinato e un'estesa diversificazione delle relative discipline; la determinazione dei livelli negoziali abilitati a disciplinare le materie della legge, che sembra presieduta da una logica che, in alcuni casi, è quella della mera moltiplicazione di tali livelli, dando luogo così ad una concorrenza reciproca e, in altri, invece, risponde ad una logica addirittura più contorta, nel senso che limita o moltiplica i livelli negoziali a seconda che si tratti, rispettivamente, di ampliare la flessibilità e rimuovere divieti ovvero di restringere le scelte e i poteri imprenditoriali.

Si procederà, pertanto, ad un'analisi più dettagliata del decreto legislativo 276/2003 che cercherà di dimostrare, attraverso un riscontro sul campo, come esso sia diretto, per un verso, a limitare e restringere gli spazi dell'autonomia collettiva e, quindi, a indebolire la tradizionale funzione protettiva della legge e della contrattazione collettiva e, per altro verso, a indebolire la capacità di rappresentanza, di tutela e della stessa presenza del sindacato.

### **3.1. Il ridimensionamento dello spessore delle materie rinviate alla contrattazione collettiva e gli effetti collaterali della diversificazione dei soggetti e dei livelli negoziali.**

Come abbiamo accennato poc'anzi, in più di un caso i rinvii operati a favore della contrattazione collettiva, sebbene compaiono numerosi nell'intero testo legislativo, lungi da incrementarne il peso nelle relazioni industriali, si risolvono in una sostanziale riduzione del ruolo e dello spazio della contrattazione collettiva poiché in realtà concernono materie che hanno una rilevanza minima, se non residuale, rispetto a quelle originariamente attribuite ad essa nel previgente assetto<sup>218</sup>.

Una fattispecie in particolare fornisce riscontro a tale asserzione.

Si tratta della somministrazione di lavoro, disciplinata dagli artt. 20 ss, d. lgs. 276/2003 (in proseguo solo decreto)<sup>219</sup>. E' noto che il legislatore aveva previsto due modalità differenti di somministrazione di lavoro: l'una a tempo indeterminato e l'altra a tempo determinato<sup>220</sup>. Entrambe le due fattispecie forniscono riscontro alla tesi qui sostenuta

---

<sup>218</sup> Si precisa che l'analisi effettuata in questo e nei successivi sottoparagrafi "fotografa" la situazione esistente all'indomani dell'emanazione del d. lgs. 276/2003 e, pertanto, in tale sede non si dà conto delle successive modifiche intervenute a seguito dell'emanazione della Legge 24 dicembre, 2007 n. 247 e della recente Legge 6 agosto, 2008 n. 133 di cui ci si occuperà nel proseguo della trattazione.

<sup>219</sup> Per un approfondimento sulla somministrazione così come delineata dal decreto legislativo 276/2003 cfr. P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, pag. 91 ss.

<sup>220</sup> Si anticipa che la somministrazione a tempo indeterminato è stata abrogata dalla L. n. 247/2007 e poi introdotta nuovamente ad opera della L. n. 133/2008. Tuttavia, si ritiene comunque opportuna una sua analisi poiché la sua previsione nel d. lgs. 276/2003 non è irrilevante ai fini dell'individuazione dello spazio e della rilevanza che tale legislatore ha inteso riservare all'autonomia collettiva.



secondo cui la disciplina contenuta nel decreto è fortemente limitativa del ruolo della contrattazione collettiva.

Con riguardo alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*), il legislatore all'art. 20, comma III aveva previsto espressamente numerose ipotesi (ben otto) in cui era possibile ricorrere a tale fattispecie contrattuale<sup>221</sup>. In particolare, la lett. i) del su citato comma rimetteva la possibilità di prevedere ulteriori ipotesi, oltre a quelle espressamente previste dalle lettere precedenti, “ai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”. Nonostante il rinvio alla contrattazione sembri avere una portata vastissima, in realtà – avendo la legge predeterminato una serie amplissima di casi in cui il datore di lavoro aveva la possibilità di ricorrere a tale tipologia contrattuale - non è difficile comprendere che alla contrattazione collettiva era rimessa esclusivamente la funzione di ampliare, non certo di ridurre, il ricorso a tale fattispecie, intervenendo all'interno di un assetto normativo minuziosamente disciplinato a livello legislativo<sup>222</sup>.

Il rinvio alla contrattazione collettiva, quale fonte abilitata ad ampliare la gamma di ipotesi in cui è possibile ricorrere alla somministrazione a tempo indeterminato, in realtà non è finalizzata ad ampliare il ruolo della contrattazione collettiva, bensì a comprimerlo.

---

<sup>221</sup> Art. 20, comma III “Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso a termine o a tempo indeterminato. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato e' ammessa: *a*) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati; *b*) per servizi di pulizia, custodia, portineria; *c*) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; *d*) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; *e*) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale; *f*) per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale; *g*) per la gestione di call-center, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; *h*) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa; *i*) in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”.

<sup>222</sup> In tal cfr. A. BELLAVISTA, *Le prospettive dell'autonomia collettiva dopo il d. lgs. n. 276/2003*, in *RGDLePS*, 2004, n. 2, pag. 189 (vedilo anche in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda e altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005, pag. 55), il quale sostiene che la tecnica regolativa adottata da tale decreto non consente più alla contrattazione collettiva di decidere la dose di flessibilità da immettere nel sistema, essendo questa già predeterminata dal legislatore, con la conseguenza che la contrattazione collettiva può soltanto ampliare la casistica delle ipotesi di lavoro flessibile oppure può tutt'al più cercare di fissare dei vincoli in relazione all'utilizzazione della manodopera così assunta.

Ciò a prima vista potrebbe sembrare contraddittorio: se si vuole limitare lo spazio di autonomia della contrattazione collettiva si dovrebbe cercare di fare ricorso ad essa il meno possibile; invece, è comunque possibile raggiungere il medesimo obiettivo anche operando frequenti rinvii alla contrattazione collettiva, ma imbrigliandone il raggio d'azione per altre vie.

Ed è proprio questo che affatto il legislatore.

Si osservi, infatti, che la citata lett. i), comma III dell'art. 20 del decreto, nel rimettere alla contrattazione collettiva la possibilità di prevedere ulteriori ipotesi in cui ricorrere alla somministrazione a tempo indeterminato, faceva riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati "da" (e non "dalle") organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative. Il che, come già evidenziato in precedenza, equivale a legittimare gli accordi separati, non essendo necessario che alla sottoscrizione del contratto collettivo prendano parte tutte le organizzazioni comparativamente più rappresentative, ma soltanto alcune di esse.

Sembra quasi che, a differenza di quanto accadeva con l'uso del metodo concertativo, la priorità del legislatore non sia più quella di raggiungere il più ampio consenso possibile su regole negoziali destinate ad incidere significativamente sull'attuazione del rapporto di lavoro, bensì di mettere fuori gioco le organizzazioni che, sebbene comparativamente più rappresentative, risultano dissenzienti rispetto alle scelte governative.

Inoltre, sempre a conferma che la tecnica del rinvio alla contrattazione collettiva è sapientemente utilizzato dal legislatore per limitarne lo spazio di azione, si osservi che il testo legislativo poneva sullo stesso piano, quanto alla possibilità di individuare le ulteriori ipotesi in cui fare ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, i "contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali", quest'ultima in tutte le sue possibili articolazioni (regionale, provinciale, comunale).

Dal tenore letterale della disposizione in esame è evidente che la competenza dei due livelli contrattuali era prevista alternativamente, come è dato desumere dall'uso della congiunzione "o". Tale circostanza, se da un lato, favoriva il tanto auspicato decentramento, dall'altro, avrebbe potuto innescare "*processi di concorrenza tra territori dagli sviluppi imprevedibili*"<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> Cfr. P. CHIECO, *op. cit.*, pag. 99 ss il quale perviene a tale affermazione ritenendo che non si possa escludere, ad esempio, che "i casi introdotti in una certa area (in ipotesi, regionale) abilitino ad es. le agenzie di somministrazione di quel territorio a stipulare contratti di somministrazione che, però, potrebbero riguardare utilizzatori con imprese ubicate in altre zone del paese".

Che lo spazio di cui godeva l'autonomia collettiva fosse alquanto ristretto è riconducibile, inoltre, alla circostanza che gli interpreti, in assenza di una predeterminazione da parte del legislatore del parametro sulla base del quale valutare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, erano indotti ad ancorare quest'ultima al concetto di territorio, che è di per sé un concetto indeterminato.

Così facendo si consentiva di attribuire la legittimazione a sindacati presenti solamente su alcune aree del paese, ancorché non avessero alle spalle quella ponderata valutazione di interesse collettivo che compete alle organizzazioni sindacali confederali<sup>224</sup>.

Passando ad analizzare l'altra modalità di somministrazione di lavoro, quella a tempo determinato, è dato rilevare anche per essa una situazione che ancor più limita e mortifica il ruolo della contrattazione collettiva.

Infatti, alla contrattazione collettiva non è riconosciuta neppure la competenza a determinare le esigenze in presenza delle quali è giustificato il ricorso alla somministrazione a tempo determinato.

E' lo stesso legislatore, infatti, all'art. 20, comma IV del decreto, che le predetermina e le individua nelle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo". Si tratta di ragioni che a ben vedere sono dotate di un'intrinseca ampiezza in forza della quale qualsivoglia motivazione potrebbe legittimare il ricorso alla fattispecie in esame<sup>225</sup>. Per contro, ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati *da* sindacati comparativamente più rappresentativi è attribuito il compito di individuare "anche in misura non uniforme, i limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato, in conformità alla disciplina di cui all'art. 10 del d. lgs. 6 settembre 2001, n. 368". Anche in questo caso la legittimazione allo svolgimento di tale funzione è rimessa ai contratti collettivi nazionali stipulati da alcune soltanto delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, come dimostra l'uso della preposizione "da" in luogo di "dalle".

Inoltre, il riferimento all'art. 10 del decreto legislativo in materia di lavoro a tempo determinato non fa altro che ridurre ulteriormente il già marginale ambito di intervento della contrattazione collettiva<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Così A. BELLAVISTA, *Le prospettive dell'autonomia collettiva dopo il d. lgs. n. 276/2003*, in *RIDL*, 2004 n. 2, pag. 189 ss. (vedilo anche in "Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Milano 2005, pag. 55 ss).

<sup>225</sup> Così P. CHIECO, *op. cit.*, pag. 99 ss.

<sup>226</sup> L'art. 10 del d. lgs. n. 368/2001, infatti, disciplina una serie di ipotesi in cui è preclusa l'applicazione della normativa in materia di contratto a termine.

La scelta del legislatore sembra essere nel senso di selezionare i livelli contrattuali abilitati a integrare la disciplina legale prevista in materia di somministrazione, riducendoli o ampliandoli a seconda che l'esigenza che si vuole soddisfare sia quella di ampliare o limitare le scelte del datore di lavoro nell'utilizzazione dell'istituto in questione<sup>227</sup>.

Ciò sembrerebbe essere confermato dal comma V, lett. b), art. 20 del decreto, che consente di rimuovere il divieto di ricorrere al contratto di somministrazione previsto dalla stessa norma per situazioni di crisi dell'unità produttiva, a non meglio determinati accordi sindacali<sup>228</sup>.

### **3.2. Il favor per l'autonomia individuale.**

La seconda tecnica - cui si è accennato in precedenza - utilizzata dal legislatore al fine di limitare lo spazio della contrattazione collettiva è costituita da un sostanziale rafforzamento dell'autonomia individuale, cui è attribuita ampia facoltà di derogare alla prima.

Ciò è ben visibile con riferimento al *part time*, disciplinato dall'art. 46 del decreto<sup>229</sup>.

Rispetto alla previgente disciplina di cui al d. lgs. n. 61/2000<sup>230</sup>, il decreto legislativo n. 276/2003 ha previsto l'introduzione, per i soli *part time* verticali e misti, una nuova tipologia di clausole che consente la variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa, definite dal legislatore clausole elastiche. Esse si aggiungono a quelle, applicabili ad ogni tipo di contratto a tempo parziale, che concernono la

---

<sup>227</sup> Così P. CHIECO, *op. cit.*, pag. 99 ss.

<sup>228</sup> Una identica disposizione è prevista dall'art. 34, comma III, lett. b) del decreto in materia di lavoro intermittente: a quest'ultima, dunque, può estendersi l'interpretazione della norma sulla somministrazione qui prospettata.

<sup>229</sup> Sulla disciplina del *part time* delineato dal decreto legislativo 276/2003 cfr. R. VOZA, *La destrutturazione del tempo di lavoro: part time, lavoro intermittente e lavoro ripartito*, in P. CURZIO (a cura di) *Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004, pag. 237 ss. Si anticipa che anche tale fattispecie è stata oggetto di successive modifiche ad opera della L. n. 247/2007, delle quali ci si occuperà nel proseguo della trattazione.

<sup>230</sup> Al fine di comprendere la reale portata delle innovazioni introdotte dal d. lgs. n. 276/2003 in materia di *part time* è opportuno un breve *excursus* sulla previgente normativa delineata dal d. lgs. n. 61/2000. Con specifico riguardo alle clausole elastiche, la possibilità per il datore di lavoro di modificare unilateralmente la collocazione temporale della prestazione era subordinata alla sussistenza di due condizioni. In primo luogo, le clausole elastiche dovevano essere previste da parte della contratti collettivi "nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, quelli territoriali stipulati dalle Rsa o dalle Rsu", ai quali era rimessa anche la determinazione delle condizioni e delle modalità a fronte delle quali il datore di lavoro poteva variare la collocazione dell'orario rispetto a quella inizialmente concordata (art. 3, commi VII ss). In secondo luogo, era necessario il consenso individuale da parte del lavoratore, manifestato secondo le forme previste dal successivo comma IX del citato art. 3. Ad ulteriore garanzia del lavoratore era, inoltre previsto che l'apposizione di clausole elastiche comportasse a favore del lavoratore un preavviso di almeno dieci giorni, di una maggiorazione della retribuzione oraria globale di fatto, nella misura fissata dai contratti collettivi (art. 3, comma VIII) e che il rifiuto da parte del lavoratore alle clausole flessibili non comportasse in nessun caso integrare gli estremi del giustificato motivo di licenziamento.

variazione della collocazione temporale della prestazione lavorativa, che il legislatore ha definito clausole flessibili.

Con riguardo al *part time* orizzontale, la lett. e), art. 46 del d. lgs. 276/2003<sup>231</sup> rimette ai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative il compito di stabilire il numero massimo delle ore di lavoro supplementare effettuabili e le relative causali in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro supplementare, nonché le conseguenze del superamento delle ore di lavoro supplementare consentite dai contratti collettivi stessi.

La successiva lett. f)<sup>232</sup> precisa che “l’effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede il consenso del lavoratore interessato, ove non prevista e regolamentata dal contratto collettivo”.

Dal combinato disposto dei due commi è evidente che al contratto collettivo non è più attribuita la funzione di autorizzare lo svolgimento del lavoro supplementare, poiché in assenza di una regolamentazione collettiva al datore di lavoro è sufficiente ottenere il consenso individuale del lavoratore per ottenere la prestazione supplementare.

Paradossalmente la contrattazione collettiva finisce con lo svolgere il ruolo di comprimere l’autonomia individuale poiché, da una lettura *a contrario* della citata lett. f), sembra che, ove esista una regolamentazione collettiva in tema di lavoro supplementare, sia superfluo il consenso individuale del lavoratore o comunque la regolamentazione collettiva ne costituisca un’implicita manifestazione, cosicché il lavoratore sarebbe obbligato a prolungare l’orario di lavoro<sup>233</sup>. Ove, invece, la contrattazione collettiva non sia intervenuta a regolamentare lo svolgimento del lavoro supplementare, questo può comunque essere svolto con il consenso del lavoratore.

---

<sup>231</sup> L’impianto di tale disposizione consiste in integrazioni e modificazioni della previgente disciplina in tema di *part time*. In particolare, la lett. e), art. 46 del d. lgs. 276/2003 modifica la previgente disciplina dettata dall’art. 3, comma II del d. lgs. n. 61/2000 il quale statuiva che “Il contratto collettivo, stipulato dai soggetti indicati nell’articolo 1, comma 3, che il datore di lavoro effettivamente applichi, stabilisce: a) il numero massimo di ore di lavoro supplementare effettuabili in ragione di anno; ove la determinazione e’ effettuata in sede di contratto collettivo territoriale o aziendale e’ comunque rispettato il limite stabilito dal contratto collettivo nazionale; b) il numero massimo di ore di lavoro supplementare effettuabili nella singola giornata lavorativa; c) le causali obiettive in relazione alle quali si consente di richiedere ad un lavoratore a tempo parziale lo svolgimento di lavoro supplementare”.

<sup>232</sup> La lett. f), art. 46 del d. lgs. 276/2003 modifica la previgente disciplina dettata dall’art. 3, comma III del d. lgs. n. 61/2000 il quale statuiva che “L’effettuazione di prestazioni di lavoro supplementare richiede in ogni caso il consenso del lavoratore interessato”.

<sup>233</sup> Così R. VOZA, *op. cit.*, pag. 240. L’A. sottolinea che “un ulteriore indizio che tradisce l’intenzione del legislatore di considerare esigibile il lavoro supplementare “autorizzato” dal contratto collettivo è fornito dall’art. 46, lett. f), il quale dispone che “il rifiuto da parte del lavoratore non può integrare in nessun caso gli estremi del giustificato motivo di licenziamento”, ma non esclude l’applicazione di sanzioni disciplinari di tipo conservativo, come invece prevedeva la disciplina previgente”

Non dissimile è la situazione nel *part time* verticale e misto. Anche qui sono rinvenibili norme che tendono a valorizzare l'autonomia individuale a discapito di quella collettiva.

Così la lett. j) dell'art. 46 del decreto<sup>234</sup>, da un lato, prevede che spetta alla contrattazione collettiva stabilire le condizioni e le modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa (c.d. clausole flessibili), variarne in aumento la durata e fissare limiti massimi a tale variabilità e, dall'altro, alla lett. s)<sup>235</sup>, prevede che, in assenza di contratti collettivi, il datore di lavoro e il lavoratore possono concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche o flessibili.

Da quanto detto è palese che, in assenza di norme collettive, sia il lavoro supplementare, sia le clausole flessibili ed elastiche possono essere introdotte sulla base del semplice consenso del lavoratore, con la conseguenza che anche in tali ipotesi la contrattazione collettiva non ha più il ruolo di autorizzare il ricorso a misure di flessibilità altrimenti vietate dalla legge, bensì quello meno incisivo di tentare di limitarne o precluderne l'utilizzazione.

Ma anche la realizzazione di tale più modesto obiettivo si rivela un'impresa assai difficile; infatti le disposizioni citate incidono sugli equilibri negoziali, facendo pendere l'ago della bilancia dalla parte dei singoli datori di lavoro e delle loro organizzazioni sindacali, nel senso che essi non hanno più grande interesse a sottoscrivere un contratto collettivo (che costituirebbe più che altro una limitazione della propria libertà negoziale), se non in cambio dell'ottenimento di una contropartita in altri istituti dei rapporti di lavoro. Infatti, alla luce della nuova disciplina sul *part time* contenuta nel decreto, le organizzazioni datoriali non devono più temere di scontrarsi con il rifiuto da parte delle contrapposte organizzazioni sindacali dei lavoratori di sottoscrivere il contratto a condizioni ritenute inaccettabili, essendo sufficiente - ove vogliano ricorrere all'impiego di misure di flessibilità - che ottengano il consenso del singolo lavoratore.

Quanto detto rileva per le norme che rinviano alla contrattazione collettiva per la regolamentazione di alcuni profili normativi, ma qualche riflessione ulteriore merita

---

<sup>234</sup> La lett. j), art. 46 del d. lgs. n. 276/2003 modifica la previgente disciplina dettata dall'art. 3, comma VII del d. lgs. n. 61/2000 il quale statuiva che "Ferma restando l'indicazione nel contratto di lavoro della distribuzione dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese ed all'anno, i contratti collettivi, di cui all'articolo 1, comma 3, applicati dal datore di lavoro interessato, hanno la facoltà di prevedere clausole elastiche in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa, determinando le condizioni e le modalità a fronte delle quali il datore di lavoro può variare detta collocazione, rispetto a quella inizialmente concordata col lavoratore ai sensi dell'articolo 2, comma 2".

<sup>235</sup> La lett. s), art. 46 del d. lgs. n. 276/2003 modifica la previgente disciplina dettata dall'art. 8, comma II del d. lgs. n. 60/2000, aggiungendo a tale disposizioni due nuovi commi: il comma 2 *bis* e il comma 2 *ter*.

anche il profilo dei soggetti abilitati a determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro in regime di *part time*.

Infatti, anche sotto tale profilo si nota una profonda discontinuità tra l'assetto delineato dalla previgente disciplina e quella, invece, introdotta dal d. lgs. n. 276/2003, discontinuità che anche in questo caso dà luogo ad un ridimensionamento dello spazio della contrattazione collettiva.

La precedente disciplina dettata in materia di *part time* (art. 1, comma III del D. lgs. n. 61/2000<sup>236</sup>) era impostata in maniera tale da favorire la sottoscrizione di accordi unitari tra tutti i sindacati comparativamente più rappresentativi e, quindi, consentiva di ottenere il più ampio consenso negoziale possibile. Inoltre, riconosceva pari titolarità nell'attuazione dei rinvii ai tre livelli negoziali, rimettendo la scelta di quale tra essi attivare all'autonomia collettiva. Ma, in coerenza con la disciplina dettata dal Protocollo del '93 in materia di assetti contrattuali, sottoponeva l'autonomia collettiva ad un preciso vincolo: il legislatore imponeva esplicitamente l'identità dei soggetti a livello nazionale e territoriale (contratti collettivi *nazionali* stipulati dai sindacati dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi, ai contratti collettivi *territoriali* stipulati dai medesimi sindacati) ovvero assicurava un coordinamento centrale dell'attività negoziale aziendale, prevedendo l'assistenza della Rsa/Rsu da parte dei sindacati stipulanti il contratto nazionale (contratti collettivi *aziendali* stipulati dalle Rsa (...) ovvero con le Rsu, con l'assistenza dei sindacati che hanno negoziato e sottoscritto il contratto collettivo nazionale applicato).

L'assetto appena descritto consentiva una notevole flessibilità delle fonti contrattuali e contemporaneamente il coordinamento tra esse mediante il raccordo tra i soggetti negoziali.

Ben diverso è l'assetto che risulta dall'art. 46, comma I, lett. b) del decreto che rinvia, invece, ai contratti collettivi *nazionali* o a quelli *territoriali* stipulati da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e

---

<sup>236</sup> Art. 1, comma III d. lgs. n. 61/2000 statuisce che "I contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, i contratti collettivi territoriali stipulati dai medesimi sindacati ed i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali, di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, con l'assistenza dei sindacati che hanno negoziato e sottoscritto il contratto collettivo nazionale applicato, possono consentire che il rapporto di lavoro a tempo parziale si svolga secondo una combinazione delle due modalità indicate nelle lettere c) e d) del comma 2, provvedendo a determinare le modalità temporali di svolgimento della specifica prestazione lavorativa ad orario ridotto, nonché le eventuali implicazioni di carattere retributivo della stessa.

ai contratti collettivi *aziendali* stipulati *dalla rappresentanze sindacali* (...) ovvero *dalle rappresentanze sindacali unitarie*<sup>237</sup>.

Sebbene anche tale disposizione attribuisca la competenza a determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro in regime di *part time* ai contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, a differenza della previgente disciplina sancisce l'alternatività tra il rinvio alla contrattazione collettiva di livello nazionale e a quella territoriale (come si evince dall'uso della congiunzione "o").

Si tratta di un elemento di disarticolazione della struttura negoziale che va ad aggiungersi ad altri due: quello della possibilità di sottoscrivere accordi separati (possibilità che diviene altamente probabile, poiché tale disciplina fa riferimento ai contratti collettivi nazionali o territoriali sottoscritti da ( e non dai) sindacati dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi) e quello dell'abolizione del sistema di raccordo soggettivi tra i livelli negoziali, stravolgendo il senso della previgente disciplina.

Infatti l'art. 46, comma I non contiene più la precisazione che i contratti collettivi territoriali devono essere stipulati dai *medesimi sindacati* che hanno stipulato quelli nazionali. Così facendo si consente che i soggetti negoziali siano diversi non soltanto a questi due livelli, ma anche allo stesso livello, alla sola condizione che i singoli contratti (nazionali o territoriali) siano comunque sottoscritti da uno o più sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Inoltre, poiché la nuova disciplina non prevede più che le Rsa e le Rsu siano assistite dai sindacati stipulanti il contratto nazionale, si finisce non solo con il privare di ogni rilevanza giuridica e politica il controllo da parte del sindacato nazionale sull'attività negoziale aziendale, ma con il sancire la piena autonomia delle prime dal secondo, accentuando però contemporaneamente la dipendenza delle strutture aziendali dal singolo datore di lavoro, già reso oltremodo forte dalla generale implementazione dell'autonomia individuale.

In definitiva, alla luce dell'analisi fin qui condotta sembra potersi affermare che se, da un lato, la disciplina contenuta nel decreto legislativo 276/2003 favorisce il

---

<sup>237</sup> L'art. 46, comma I, lett. b) d. lgs. 276/2003 stabilisce che "all'articolo 1, il comma 3 (del d. lgs. n. 61/2000) è sostituito il seguente: "i contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie possono determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa del rapporto di lavoro di cui al comma 2. I contratti collettivi nazionali possono, altresì, prevedere per specifiche figure o livelli professionali modalità particolari di attuazione delle discipline rimesse alla contrattazione collettiva ai sensi del presente decreto".



decentramento della contrattazione collettiva a livello territoriale e aziendale, dall'altro, attua un decentramento sregolato e privo di coordinamento, in quanto privo di raccordi soggettivi ed oggettivi, in totale contrasto con l'assetto disegnato dal Protocollo del 93', che finisce con il limitare fortemente il ruolo e il peso della contrattazione collettiva nonché, paradossalmente quello della stessa autonomia individuale<sup>238</sup>.

Un'altra fattispecie nella quale è possibile osservare la progressiva erosione dell'autonomia collettiva è quella del lavoro ripartito, disciplinato dagli artt. 41 ss del decreto. Dopo avere fornito una definizione di tale fattispecie, il legislatore all'art. 43, comma I demanda la regolamentazione del lavoro ripartito alla contrattazione collettiva, salvo precisare immediatamente dopo che detta regolamentazione deve avvenire "nel rispetto delle previsioni del presente capo". Tale rinvio pone un evidente freno all'autonomia collettiva.

Inoltre, il successivo comma II, dell'art. 43 prosegue affermando che "in assenza di contratti collettivi, e fatto salvo quanto stabilito nel presente capo, trova applicazione, nel caso di prestazioni rese a favore di un datore di lavoro, la normativa generale del lavoro subordinato in quanto compatibile con la particolare natura del rapporto di lavoro ripartito".

Il risultato pratico di tale previsione è una disincentivazione del ricorso alla contrattazione collettiva, poiché il legislatore fornisce una disciplina di base che consente comunque l'uso di tale tipologia contrattuale, mentre la comune disciplina prevista per il rapporto di lavoro subordinato potrà trovare applicazione solo "ove compatibile" con il nuovo rapporto di lavoro<sup>239</sup>.

### **3.3. Meccanismo sostitutivo dell'autorità amministrativa.**

La terza ed ultima tecnica, cui si accennava in apertura di paragrafo, che contribuisce a indebolire e limitare il ruolo svolto dalla contrattazione collettiva riguarda la possibilità che essa sia sostituita e/o integrata dall'intervento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Tale intervento può essere distinto in due tipologie.

---

<sup>238</sup> Cfr. in tal senso A. BELLAVISTA, *op. cit.*, pag. 61. L'A. concorda nel ritenere che l'impianto complessivo del d. lgs. n. 276/2003 finisce con l'emarginare la contrattazione collettiva e sottolinea lucidamente che tale emarginazione non è accompagnata dall'immissione di forti dosi di garanzie legali; al contrario, si assiste "ad un netto spostamento dell'impostazione legislativa a favore delle esigenze imprenditoriali verso una flessibilità tout court, senza curarsi affatto dei contrapposti interessi dei lavoratori ad un uso socialmente e costituzionalmente accettabile della stessa flessibilità". D'altro canto, l'A. osserva che la contemporanea valorizzazione dell'autonomia individuale "lungi dal realizzare il giusto riconoscimento delle esigenze di autodeterminazione della persona, si risolve sia nell'assoggettamento del singolo lavoratore al predominante potere del datore sia nell'eliminazione di tutte quelle precondizioni di libertà e tutela individuale che favoriscono il radicamento della coalizioni sindacale e il dispiegarsi dell'autonomia collettiva".

<sup>239</sup> In tal senso cfr. A. BELLAVISTA, *op. cit.*, pag. 61

La prima tipologia è quella in cui l'intervento del Ministro del lavoro, attraverso decreto, sostituisce provvisoriamente la contrattazione collettiva nella regolamentazione degli istituti ad essa rinviati<sup>240</sup>.

Rientra in tale tipologia l'ipotesi del lavoro intermittente<sup>241</sup> rispetto al quale il legislatore rimette l'individuazione delle esigenze che giustificano il ricorso a tale tipologia contrattuale ai "contratti collettivi stipulati da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale" (*ex art. 34, comma I*) e contestualmente prevede l'intervento sostitutivo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Quest'ultimo, infatti, nel caso in cui entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del decreto non siano state individuate tali esigenze ad opera della contrattazione collettiva, deve, in primo luogo, tentare di raggiungere un accordo convocando le contrapposte organizzazioni sociali e, secondariamente, ove tale accordo non venga comunque raggiunto, deve provvedere ad individuarle in via provvisoria mediante proprio decreto (*ex art. 40*)<sup>242</sup>.

Colpisce che nell'art. 34 il legislatore non abbia indicato i livelli contrattuali abilitati a individuare le esigenze che giustificano il ricorso al lavoro intermittente, ma abbia fatto riferimento alle organizzazioni legittimate a stipulare i contratti collettivi nazionali o territoriali<sup>243</sup>. Non avendo alcun senso ritenere che sindacati comparativamente più rappresentativi solamente a livello territoriale possano sottoscrivere contratti collettivi nazionali, è probabile che il riferimento ai due diversi ambiti di rappresentatività dei soggetti stipulanti (ambito nazionale e ambito territoriale) presupponga implicitamente

---

<sup>240</sup> Si anticipa che tanto la fattispecie del lavoro intermittente quanto quella inerente al potere sostitutivo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono state abrogate dal comma 45 dell'unico articolo della L. n. 247/2007, il quale ha, però, contestualmente previsto la possibilità per la contrattazione collettiva, seppure limitatamente ad alcuni settori produttivi (turismo e spettacolo), di reintrodurre analoghe regole di flessibilità lavorativa in entrata. Tuttavia, per le stesse motivazioni espresse con riferimento alla somministrazione a tempo indeterminato (cfr. nota 35 del paragrafo 3.1.) si ritiene comunque opportuna la loro analisi.

<sup>241</sup> In tema di lavoro intermittente cfr. R. VOZA, *op. cit.*, pag. 252 ss

<sup>242</sup> L'art. 40 d. lgs. n. 276/2003, rubricato *Sostegno e valorizzazione della autonomia collettiva*, statuisce che "Qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e dell'articolo 37, comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale dei casi di ricorso al lavoro intermittente, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente ai sensi della disposizione di cui all'articolo 34, comma 1, e dell'articolo 37, comma 2".

<sup>243</sup> Diversamente da quanto ha fatto per la somministrazione di lavoro *ex art. 20, comma III* del decreto.

la competenza di tali soggetti a contrattare ciascuno entro il proprio ambito e, quindi, rispettivamente entro l'ambito nazionale e territoriale.

Da ciò conseguirebbe la possibilità che si verifichi una compresenza (ed una concorrenza) di contratti collettivi nazionale e territoriali (e delle relative discipline), anche se stipulati da soggetti diversi, purchè dotati del requisito di rappresentatività richiesto dalla disposizione in questione.

Con riguardo al ruolo svolto dalla contrattazione collettiva, il tenore letterale dell'art. 34 è tale da indurre a ritenere che in tale fattispecie vi sia una competenza esclusiva della contrattazione collettiva ad individuare le ragioni che giustificano il ricorso al lavoro intermittente, posto che non vi sono causali predeterminate dal legislatore. Ed in effetti così è, salvo trattarsi di una competenza esclusiva *temporanea*; infatti, l'art. 40 stabilisce che nel caso in cui i contratti collettivi non individuino le ragioni che giustificano il ricorso al lavoro intermittente né si raggiunga un accordo tra le contrapposte organizzazioni sindacali, spetta al Ministro del lavoro individuarle, con proprio decreto, in via provvisoria entro i successivi cinque mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

Lo scopo di tale intervento sostitutivo è quello di evitare che l'inerzia delle parti sociali paralizzi la possibilità di ricorrere a tale fattispecie. Senonché così facendo si ottiene il risultato di depotenziare la contrattazione collettiva, favorendo l'inerzia di almeno una delle due parti sociali. Infatti, il Ministro gode di una discrezionalità assoluta nel determinare il contenuto del decreto, nel caso in cui non sia intervenuta la contrattazione collettiva ad individuare le causali che giustificano il ricorso al lavoro intermittente e, conseguentemente, a seconda dell'orientamento politico del Ministro, una delle parti ha interesse a temporeggiare fino all'emanazione del decreto.

Inoltre, e forse questo è l'aspetto più problematico della norma in questione, non è dato comprendere cosa si debba intendere per inerzia delle parti e quale rapporto si crei tra disciplina collettiva e amministrativa.

Non è dato sapere, infatti, se l'intervento del Ministro sia subordinato all'ipotesi in cui manchi totalmente una regolamentazione a livello di contrattazione collettiva o se, invece, possa avvenire anche nel caso in cui sussista una normativa contrattuale "non gradita" al Ministro. Nella prima ipotesi, sarebbe sufficiente che le organizzazioni sindacali stipulino un unico contratto collettivo, nazionale e/o territoriale, per bloccare completamente l'intervento amministrativo; nella seconda ipotesi, invece, che è legittimo prendere in considerazione poiché il tenore letterale non sembra consentire una sua esclusione, si porrebbe il problema sotto il profilo della libertà sindacale

dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi – anche di diverso livello – già stipulati nonché quello delle norme contenute nel decreto.

A prescindere comunque da tali non secondari profili problematici, sembra che il sostegno e la valorizzazione dell'autonomia collettiva non siano gli obiettivi principali della norma in esame. Infatti, l'art. 40 del decreto, sebbene preveda una partecipazione delle organizzazioni sindacali che, infatti, devono essere sentite dal Ministro prima dell'emanazione del decreto, di fatto non riconosce alle stesse alcun peso nello stabilire il contenuto di tale decreto.

Il Ministro deve solo “tenere in conto”, da un lato, delle indicazioni contenute nell'*eventuale* accordo interconfederale e, dall'altro, delle prevalenti posizioni delle parti interessate (che, peraltro, devono essere interpretate e valutate dallo stesso organo politico).

Oltre che per il lavoro intermittente, un analogo meccanismo sostitutivo e/o integrativo del Ministro del lavoro è predisposto per il contratto di inserimento, come risulta dal combinato disposto dei commi II e III dell'art. 55 del decreto.

Il comma II di tale disposizione statuisce, infatti, che è rimessa ai *contratti collettivi nazionali o territoriali* stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai *contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie* la determinazione delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1.

Il successivo III comma introduce il meccanismo sostitutivo da parte dell'autorità amministrativa prevedendo che “qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi del comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e

delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento di cui al comma 2”.

Essendo identico il meccanismo sostitutivo previsto per tale fattispecie identico a quello dettato per il lavoro intermittente, si rinvia integralmente alle stesse osservazioni svolte con riferimento a quest’ultimo.

Infine, come osservato da autorevole dottrina<sup>244</sup>, si coglie “l’alta regia” del Ministro del lavoro anche nell’articolo di chiusura del decreto, l’art. 86, dedicato alle norme transitorie e finali.

Il comma XII di tale disposizione stabilisce che il Ministro del lavoro proceda entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro di una serie di disposizioni varate come sperimentali<sup>245</sup>.

Il successivo comma XIII prevede una convocazione – entro cinque giorni dall’entrata in vigore del decreto – da parte del Ministro del lavoro delle associazioni delle contrapposte organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare ad uno o più accordi interconfederali la gestione e la messa a regime del decreto<sup>246</sup>. La collocazione e la stessa vicenda che ha visto tale norme redatta *in extremis* testimoniano, secondo tale dottrina, “una qual sorta di esorcismo del sospetto d un intervento anti-sindacale”.

Quando è stata intrapresa l’analisi delle fattispecie che prevedevano un meccanismo di sostituzione dell’autorità amministrativa alla contrattazione collettiva, si era precisato che esse afferivano a due distinte tipologie di interventi sostitutivi e/o integrativi.

Avendo concluso la trattazione sulla prima tipologia, occorre analizzare la seconda. Essa riguarda i c.d. codici di buone pratiche, quali quelli previsti dagli articoli. 84, comma II e 78, comma IV del decreto.

La prima disposizione prevede che “entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Il

---

<sup>244</sup> Cfr. F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto di lavoro di inizio secolo*, ILLeJ, n. 1, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it), pag. 13.

<sup>245</sup> Precisamente gli artt. 13, 14 e 34, comma II di cui al Titolo III (rispettivamente inerenti alle misure di incentivazione del raccordo tra pubblico e privato, alle cooperative sociali, al contratto intermittente), Titolo VII, capo II (inerente alle prestazioni occasionali di tipo accessorio), Titolo VIII (relativamente al contratto a progetto e al lavoro occasionale).

<sup>246</sup> Analogo contenuto il comma VIII dell’art. 86 con riguardo, però, al settore pubblico.

legislatore precisa che tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Lo scopo di tale disposizione è quello di fornire alle commissioni di certificazione elementi di certezza per potere distinguere tra appalti illeciti (art. 29) e interposizione, rectius somministrazione, irregolare e illecita.

Dello stesso tenore appare la seconda disposizione relativamente all’istituto della certificazione, per la quale è ugualmente previsto che il Ministro del lavoro adotti, sempre entro i sei mesi dall’entrata in vigore del decreto, adotti codici di buone pratiche per l’individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione di rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai trattamenti economici e normativi<sup>247</sup>. Anche in tale ipotesi, i codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La norma in questione persegue lo scopo di orientare le parti del rapporto di lavoro nell’esercizio della loro autonomia privata (assistita), indirizzando e coordinando l’attività di certificazione.

Autorevole dottrina ha da subito messo in evidenza che i decreti ministeriali previsti da tali due disposizioni avrebbero creato non pochi problemi interpretativi, sia con riguardo al contenuto dei medesimi sia con riguardo alle relazioni con l’autonomia collettiva<sup>248</sup>.

Con riferimento all’art. 78, comma IV del decreto, è stato sostenuto che attraverso tali codici ed, in particolare, attraverso il raccordo istituito tra decreto ministeriale e accordi interconfederali, il legislatore avrebbe inteso lasciare all’intervento ministeriale un ruolo “suppletivo”, per favorire l’intervento normativo da parte della contrattazione collettiva.

---

<sup>247</sup> Statuisce, infatti, l’art. 78, comma IV che “Entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche per l’individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

<sup>248</sup> Cfr. in tal senso P. CURZIO, Introduzione, in IBIDEM, Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003, Bari, 2004, pag. 25.

Infatti, attribuendo all'autonomia collettiva il compito di determinare quali disposizioni siano da considerare inderogabili e quali no, la contrattazione potrebbe di fatto predisporre "contratti normativi tipo" per i diversi rapporti di lavoro<sup>249</sup>.

Tale orientamento non sembra condivisibile per diverse ragioni. In primo luogo, con riguardo alla funzione e al contenuto dei codici di buone pratiche, non può essere loro attribuita la capacità di rendere disponibili diritti che altrimenti non lo sarebbero<sup>250</sup>. Ciò, per quanto riguarda le norme legali, trova fondamento nel principio di gerarchia delle fonti, perché se così non fosse, in materia di lavoro, il regolamento potrebbe sempre derogare la legge; per quanto riguarda le norme dei contratti collettivi, invece, tale indisponibilità riposa sul principio di libertà di contrattazione, poiché altrimenti la norma inderogabile di un contratto collettivo (ad esempio, di categoria) sarebbe resa disponibile da un atto normativo dell'esecutivo, posto in essere seguendo le indicazioni di un accordo interconfederale, cioè di un livello contrattuale diverso, stipulato da organizzazioni differenti.

In secondo luogo, con riguardo al ruolo "suppletivo" del Ministro del lavoro, è da dire che esso è solo formalmente suppletivo, sia perché entro i sei mesi previsti per l'emanazione di tali codici difficilmente il Ministro avrebbe potuto recepire le indicazioni contenute negli accordi confederali – poiché in un tempo così breve in sede collettiva altrettanto difficilmente si sarebbero formate posizioni consolidate in proposito, sia perché, anche ove ciò fosse accaduto, il tenore della disposizione non autorizza a desumere che essi sarebbero stati vincolanti per il Ministro.

Non è difficile osservare che il Ministro anche in tali ipotesi gode di un'ampia discrezionalità, a tal punto che si corre il rischio che il suo ruolo diventi quasi un elemento strutturale del meccanismo previsto dalle due norme e che si consolidi sempre più l'inclinazione del decreto all'accentramento e all'uso della flessibilità "amministrativa".

---

<sup>249</sup> In tal senso E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TAMAIO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, pag. 287 ss. L'A. auspica che ciò induca le parti sociali a servirsi dei codici di buone pratiche per introdurre, nel decreto ministeriali e nei singoli contratti, la disciplina collettiva.

<sup>250</sup> Ciò discende, per le norme legali, dal principio di gerarchia delle fonti poiché diversamente in materia di lavoro, il regolamento potrebbe sempre derogare la legge e, per le norme dei contratti, dal principio di libertà di contrattazione poiché, in caso contrario, la norma contenuta in un contratto collettivo sarebbe resa disponibile da un atto normativo dell'esecutivo.

#### **4. Il Protocollo del 23 luglio 2007 e la Legge n. 247 del 2007. Nuove prospettive per l'autonomia collettiva?**

La lunga marcia della concertazione – per rifarsi al suggestivo titolo del volume di Giugni<sup>251</sup> - è ripresa il 23 luglio 2007 ed ha condotto alla sottoscrizione del “Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l’equità e la crescita sostenibili”<sup>252</sup> e alla successiva attuazione legislativa delle previsioni dell’intesa, avvenuta con le leggi n. 244 e n. 247 del 2007<sup>253</sup>.

Si deve, dunque, analizzare il contenuto del Protocollo e della L. n. 247/2007 per verificare quale spazio essi abbiano riservato alla contrattazione collettiva.

Se è vero quanto fin qui sostenuto e, cioè, che il metodo concertativo favorisce il potenziamento dell’autonomia collettiva in misura superiore a quanto non faccia il metodo del dialogo sociale e se è, altresì, vero che l’utilizzo del primo metodo si riscontra maggiormente nei governi di sinistra ed il secondo in quelli di destra, ci si dovrebbe logicamente attendere che - provenendo entrambi i due documenti da un governo di sinistra - essi abbiano implementato il ruolo ed il peso dell’autonomia collettiva.

Ed, in effetti, così sembra., anche se ciò è avvenuto in misura abbastanza modesta.

Infatti, da una complessiva lettura del Protocollo del 2007 è possibile evincere la volontà del Governo e delle parti sociali di incrementare il peso ed il ruolo della contrattazione collettiva (come espressamente previsto per il contratto di apprendistato), tuttavia tale volontà, nel momento della sua traduzione in provvedimento legislativo, trova un’attuazione concreta alquanto limitata.

Infatti, i due testi hanno un’incidenza poco significativa sullo spazio da attribuire alla contrattazione collettiva poiché, non solo non lo accrescono rispetto al precedente quadro delineato dal decreto legislativo n. 276/2003, ma anzi in alcuni casi lo ridimensionano.

Tale circostanza è imputabile a due circostanze.

*In primis*, non può trascurarsi che la Legge n. 247/2007 ha un ambito ed una portata decisamente più limitati del d. lgs. n. 276/2003. Quest’ultimo, infatti, ha apportato

---

<sup>251</sup> Cfr. G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003.

<sup>252</sup> Il testo è disponibile su [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>253</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" e Legge 24 dicembre 2007, n. 247, "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale", entrambe consultabili su [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).



notevoli cambiamenti al microcosmo giuslavoristico, introducendo nuove tipologie contrattuali e modificando in maniera profonda altre già esistenti. All'interno di tale vasto ambito, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, il ruolo della contrattazione collettiva risultava alquanto sacrificato.

Per contro, la L. n. 247/2007 è intervenuta apportando dei correttivi soltanto ad alcune tipologie contrattuali, quali l'apprendistato, il *part time*, il lavoro a termine e provvedendo all'abrogazione di altre, quali lo *staff leasing* ed il lavoro intermittente. Tale ambito più ridotto ha senz'altro inciso sulla possibilità di una valorizzazione complessiva del ruolo dell'autonomia collettiva.

Secondariamente, non è stata priva di effetti sui possibili sviluppi di tale legge la crisi di Governo che ha ribaltato la maggioranza, portando nuovamente il centro destra al potere.

Infatti, tale legge contiene previsioni che in alcuni casi non sono immediatamente operative. Oltre alle ipotesi in cui la legge contiene norme di delega per il Governo<sup>254</sup>, ci si riferisce evidentemente a quei casi in cui le previsioni della L. n. 247/2007 richiedono, per la loro piena operatività, l'adozione di decreti ministeriali di attuazione ovvero l'intervento della contrattazione collettiva in funzione integrativa, come nel caso delle clausole elastiche e flessibili nel *part-time*.

E' chiaro che, in tali ipotesi, il cambio di maggioranza ed il ritorno alla forma del dialogo sociale hanno spostato l'ago della bilancia verso un ridimensionamento del ruolo dell'autonomia collettiva.

Anticipata in tal modo la conclusione cui si intende pervenire, si tratta a questo punto di fornire un riscontro sul campo a tali affermazioni, attraverso l'analisi dei due testi.

Partendo dal Protocollo del 2007 e con riguardo al contenuto di esso, colpisce l'assenza del richiamo al Patto di Natale che – ricordiamolo – aveva istituzionalizzato il metodo della concertazione, definendone nozione e procedure. Probabilmente ciò è da attribuire alle difficoltà politiche della maggioranza di governo e alla continua necessità di mediare tra le posizioni dei suoi componenti. Infatti, all'interno del governo di centro sinistra erano presenti gruppi politici ostili alla concertazione, i quali vedevano in essa un metodo decisionale che privava il Parlamento della sua funzione istituzionale a favore delle organizzazioni sindacali e della loro autonomia rispetto ai partiti politici.

---

<sup>254</sup> E' il caso dell'art. 1, comma 28 della L. n. 247/2007, inerente alla riforma in materia di ammortizzatori sociali, dell'art. 1, comma 30 in materia di riordino della normativa sugli incentivi all'occupazione, nonché dell'art. 1, comma 81 in materia di occupazione femminile.

La conseguenza di tali vicende è stato un generale indebolimento del Governo e del metodo concertativo e, di riflesso, del ruolo della contrattazione collettiva.

Con riguardo alla vicenda da cui il Protocollo ha tratto origine, è noto che la trattativa triangolare ha preso avvio dalla vertenza instaurata dalle confederazioni sindacali nell'autunno del 2007 per rivendicare “una nuova politica dei redditi che abbia come asse centrale la crescita e lo sviluppo delle capacità produttive e competitive del Paese, con un marcato segno redistributivo verso il lavoro dipendente, sostenendo le fasce sociali attraverso i salari ed una più stabile e buona occupazione”<sup>255</sup>.

Con l'obiettivo di realizzare tali risultati è stato varato il Protocollo del 2007 il quale, dopo due sezioni dedicate rispettivamente alle questioni previdenziali e agli ammortizzatori sociali, concentra la propria attenzione sul mercato del lavoro prevedendo integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 276/2003.

Più nello specifico, l'intesa si pone l'obiettivo di potenziare i servizi pubblici, considerati “uno snodo fondamentale della riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo”, mediante la messa a regime del sistema informativo, la previsione della comunicazione preventiva di assunzione e la revisione delle procedure amministrative. Al fine di conseguire più elevati tassi di “buona” occupazione, inoltre, il Protocollo intende procedere alla riorganizzazione dell'intero sistema degli incentivi,

---

<sup>255</sup> Si tratta del documento unitario CGIL, CISL e UIL del novembre 2007 “*Per valorizzare il lavoro e fare crescere il Paese*”, disponibile sui siti delle rispettive Confederazioni. Più nello specifico, tale vertenza mirava ad ottenere un aumento dei redditi attraverso una serie di provvedimenti in materia fiscale, tariffaria e sui prezzi, da un lato, e attraverso interventi sulla contrattazione collettiva, dall'altro. E' innegabile che negli ultimi dieci anni il potere d'acquisto delle retribuzioni è diminuito notevolmente a causa di una molteplicità di fattori. In primo luogo, a causa dell'incremento dell'inflazione, dovuto all'errata applicazione delle regole del Protocollo del '93, che presiedevano all'adeguamento dell'inflazione del potere d'acquisto delle retribuzioni attraverso la definizione concertata dei tassi di inflazione programmata: tale procedura è stata disattesa dal governo Berlusconi, che ha proceduto autonomamente a determinare tassi di inflazione decisamente inferiori rispetto all'andamento dell'economia. Peraltro, il recupero della differenza tra inflazione programmata ed inflazione reale, rimesso al meccanismo del rinnovo biennale della parte economica dei contratti collettivi, è avvenuto sempre con notevole ritardo rispetto alle scadenze degli stessi. Un ruolo altrettanto importante è stato svolto dalle politiche di moderazione salariale portate avanti dai sindacati a livello di contrattazione nazionale, nonché la limitata diffusione della contrattazione decentrata in materia di premi di risultato. Altro motivo dell'erosione del potere d'acquisto delle retribuzioni è imputabile all'aumento dell'imposizione fiscale; infatti, esse sono state decurtate del *fiscal drag*: è venuto meno l'incremento del prelievo fiscale determinato dalla crescita del reddito nominale (e non reale), per effetto del recupero dell'inflazione. A fronte di tale situazione, le soluzioni proposte dai sindacati si pongono ovviamente sul piano delle politiche fiscali e su quello degli assetti contrattuali. Così è stato proposto, durante la vertenza che ha poi condotto alla sottoscrizione del Protocollo del 2007, per quanto riguarda il primo ambito, un aumento delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente, la riduzione delle aliquote fiscali; per il secondo, invece, i sindacati hanno proposto un più puntuale rinnovo dei contratti collettivi i scaduti e una revisione degli assetti contrattuali. In particolare, il documento unitario sottoscritto dalla tre Confederazioni, ha proposto un rafforzamento della contrattazione che vada nella direzione di una ridefinizione delle regole e dei tempi della conclusione e dei rinnovi dei contratti e, soprattutto, l'adozione di un modello di relazioni industriali che consenta la diffusione della contrattazione aziendale o territoriale. In tal senso cfr. L. BELLARDI, *Sul metodo e sui contenuti del negoziato per la revisione della struttura contrattuale*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, 2008 n. 74, pag. 3 ss.

con particolare attenzione alle nuove priorità: l'occupazione delle donne, dei giovani, dei lavoratori ultra-cinquantenni ed in questo quadro si procederà anche a ridefinire la disciplina del contratto d'inserimento.

Sono anche previste una serie di modifiche ad alcune tipologie contrattuali. In primo luogo, si prevede un riordino del contratto di apprendistato, rispetto al quale si è verificato un “inestricabile intreccio tra competenze dello Stato (in parte rinviate alla contrattazione collettiva) e competenze delle Regioni”. Tale riordino prevede un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva, nel quadro di un perfezionamento della disciplina, della definizione di standard nazionali, dei profili professionali e dei percorsi formativi, nonché della fissazione, nel rispetto delle competenze regionali, di standard nazionali di qualità della formazione.

Con riguardo al contratto a termine si intendono apportare alcuni correttivi all'ipotesi di successione di contratti, al fine di evitare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti a tempo determinato e si prevede la reintroduzione del diritto di precedenza dei lavoratori assunti a termine nel caso di nuove assunzioni effettuate dal datore di lavoro<sup>256</sup>.

Rispetto al lavoro a tempo parziale si prevede la reintroduzione del diritto di precedenza per i lavoratori che abbiano trasformato il loro rapporto a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, nonché l'attribuzione ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi della facoltà di introdurre clausole elastiche e flessibili e di disporre la relativa disciplina.

Tale ultima clausola del Protocollo, in realtà, non fa altro che fotografare la sostanza della disciplina già in essere ed anche la sua successiva traduzione in provvedimento legislativo non apporta alcuna significativa innovazione rispetto a quanto stabilito dalla precedente disciplina.

Sicuramente la riforma in materia di *part time* sarebbe stata più incisiva ove fosse stata aggiunta alla clausola suddetta la precisazione che la possibilità di prevedere clausole elastiche e flessibili sarebbe spettata in via esclusiva alla contrattazione collettiva,

---

<sup>256</sup> Con riguardo a tale contratto, l'esecutivo nel 2006 aveva emesso delle “Linee guida” (per il testo v. [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) e [www.cgil.it](http://www.cgil.it)), in cui si affermava che “la forma normale di occupazione è il lavoro a tempo indeterminato e che tutte le tipologie contrattuali a termine devono essere motivate sulla base di un oggettivo carattere temporaneo delle prestazioni richieste”. Alla luce di tale premessa si sosteneva che la nuova disciplina in materia avrebbe dovuto essere molto simile a quella precedente al d. lgs. n. 268/2001, con causali specifiche previste dalla legge, l'attribuzione alla contrattazione del potere di individuarne ulteriori e l'individuazione di percentuali massime di assunzioni a termine. Dinnanzi a tali proposte si sono avuti commenti positivi da parte della CGIL, critiche di metodo da parte della CISL e della UIL e valutazioni del tutto negative da parte di Confindustria.

eliminando la pericolosa apertura verso l'autonomia individuale contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003. Ma così non è stato.

Inoltre, sempre in materia di *part time*, il Protocollo sottolinea la necessità dell'accordo individuale per il lavoratore o la lavoratrice che abbiano concluso contratti a tempo parziale motivati da comprovati compiti di cura, il che non costituisce - al pari di quanto detto per la previsione precedente - una novità; infatti la necessità del consenso individuale era già prevista dalla precedente normativa (art. 46, comma I, lett. l) del d. lgs. n. 276/2003).

Infine, il Governo esprime l'intenzione di procedere all'abrogazione delle norme previste dal d. lgs. 276/03 sul lavoro a chiamata (art. 33-40) e sullo *staff-leasing* (art. 20), con l'evidente obiettivo di porre un freno alle forme di flessibilità più esasperate, che si risolvono in un'inaccettabile compressione delle tutele del lavoratore, anche alla luce della scarsa utilizzazione di tali strumenti, evidenziata dalla prassi applicativa.

Pur tra non poche difficoltà<sup>257</sup>, gli impegni assunti dal Governo e dalle parti sociali trovano puntuale attuazione nella Legge 24 dicembre 2007, n. 247.

Si tratta di verificare se tale legge, limitatamente agli articoli che in questa sede rilevano, abbia incrementato o per contro limitato il ruolo della contrattazione collettiva.

Con riguardo al contratto di apprendistato, l'art. 1, comma 30 prevede una delega a favore del Governo al fine di adottare uno o più decreti legislativi per procedere al riordino della normativa preesistente.

Il successivo comma 33, lett. a) stabilisce che, tra i principi e i criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nel dare attuazione a tale delega, vi è quello di rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva nel quadro del perfezionamento della disciplina legale in materia.

Il che, se da un lato, testimonia la volontà da parte del Governo di potenziare il ruolo e lo spazio della contrattazione collettiva, dall'altro, conferma che la realizzazione di tale "proposito" è stata in parte ostacolata dalla successiva crisi di governo.

---

<sup>257</sup> La trasposizione in legge del contenuto del Protocollo, sebbene abbastanza veloce nei tempi, è stata alquanto tormentata e sofferta. Infatti, alcuni partiti della maggioranza di governo avevano messo a rischio l'approvazione della legge, sostenendo di volerla ulteriormente migliorare nei contenuti. Tale atteggiamento ha prodotto una ferma reazione delle parti sociali a difesa dell'intesa faticosamente raggiunta. L'azione compatta delle parti sociali ha avuto esito positivo, infatti, il Governo è riuscito a fare approvare in Parlamento la legge in questione. Per tale motivo, autorevole dottrina, ha sostenuto che il Protocollo del 2007 abbia il suo punto di forza nella coesione delle parti sociali, che è riuscita ad imporsi sulla divisione delle forze politiche. In tal senso cfr. A. MARESCA, *Apposizione del termine, successione di contratti a tempo determinato e nuovi limiti legali: primi problemi applicativi dell'art. 5, commi 4-bis e ter D. lgs. n. 368/2001*, in *Riv. Gir. Dir. Lav.*, 2008, n. 1, pag. 288 ss.

Infatti, è questo uno di quei casi in cui la Legge n. 247/2007 ha previsto norme non immediatamente applicabili, rispetto alle quali si sarebbe dovuti intervenire con successivi decreti legislativi che, però, non sono stati emanati a causa della crisi di governo che ha portato alla maggioranza il centro destra, il quale – come si dirà oltre – è intervenuta sull'apprendistato (come su altre tipologie contrattuali) con la L. 133/2008.

A onor del vero, è da dire che tale fattispecie contrattuale, anche nella successiva legge n. 133/2008, è forse quella rispetto alla quale il proposito di potenziare il ruolo della contrattazione collettiva ha trovato spazi più incisivi di realizzazione.

Con riguardo al contratto di lavoro a tempo determinato, l'art. 1, comma 39 della L. n. 247/2007 introduce un nuovo primo comma all'art. 1 del d. lgs n. 368/2001, il quale statuisce che “il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato”. Si tratta di una disposizione molto importante con la quale il legislatore intende sottolineare che il contratto a tempo determinato e la connessa situazione di precarietà che da esso deriva devono essere considerati l'eccezione rispetto alla regola generale, secondo cui il contratto di lavoro subordinato è a tempo indeterminato.

Rimangono invariate le note esigenze “di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo”, in presenza delle quali il datore di lavoro può apporre un termine al contratto di lavoro subordinato. La previsione di ragioni temporanee, al di là del non trascurabile dibattito dottrinale di cui sono state protagoniste<sup>258</sup>, non solo consente di allineare maggiormente la disciplina italiana a quella prevista dalla direttiva comunitaria n. 1999/70/CE, ma è perfettamente aderente alle Linee Guida governative. Certo che l'obiettivo di subordinare la stipulazione del contratto a termine ad esigenze aziendali di carattere oggettivamente temporaneo avrebbe potuto essere perseguito in termini migliori ove si fosse ripristinato il sistema delle causali miste, così come previsto dalla disciplina antecedente all'emanazione del d. lgs. n. 368/2001, che affiancava causali di fonte legale altre determinate dall'autonomia collettiva.

Tuttavia, pur non essendosi ciò verificato, il compito delle organizzazioni sindacali potrebbe essere ciò non di meno accresciuto da un possibile effetto indotto dalla nuova normativa: quello derivante da un plausibile contenzioso giudiziario quale conseguenza

---

<sup>258</sup> Infatti, fino all'emanazione della L. n. 247/2007 non era individuabile alcun riferimento testuale, esplicito o implicito, circa la temporaneità che avrebbe dovuto giustificare le assunzioni a termine. Ciò produsse un vivace dibattito dottrinale sulla questione. Una parte della dottrina sosteneva appunto che la causale introdotta dalla legge implicava che il contratto a termine dovesse essere fondata sul esigenze di carattere temporaneo; altra parte della dottrina, invece, per contro, riteneva che tale contratto poteva basarsi su ragioni obiettive e non arbitrarie di lavoro stabile. Sul punto cfr. A. SPEZIALE, *La riforma del contratto a termine dopo la legge n. 247/2007*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2008, n. 2, pag. 188 ss.

della necessità di dare una portata precisa alla clausola omnicomprensiva<sup>259</sup>. In tale contesto uno spazio non trascurabile potrebbe essere attribuito alle organizzazioni sindacali, le quali hanno tutto l'interesse a partecipare all'operazione di individuazione del preciso contenuto delle esigenze di carattere temporaneo. Certo non è un riconoscimento legislativo del ruolo e delle competenze dell'autonomia collettiva, ma è pur sempre un modo per intervenire sul campo.

Con il dichiarato intento di evitare un abuso di tale tipologia contrattuale, la nuova normativa, introducendo il nuovo comma 4-bis all'art. 5 del d. lgs. n. 368/2001, stabilisce che nel caso di successione di contratti a termine il superamento del tetto massimo di 36 mesi, implica la trasformazione di tale rapporto in rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 1, comma 40 della L. 247/2007<sup>260</sup>).

Tuttavia, è prevista subito un'eccezione a tale regola, stabilendo che possa comunque essere disposto per una sola volta un ulteriore successivo contratto a termine, a patto che tale stipulazione avvenga presso la Direzione Provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato (c.d. derogabilità assistita).

Inoltre, si attribuisce agli *avvisi comuni* tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la determinazione della durata di tale ulteriore contratto.

L'elemento innovativo di tale ultima previsione risiede nella predisposizione di tali avvisi comuni, che devono essere tenuti distinti dai contratti collettivi<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Cfr. M. ROCCELLA, *La più recente riforma nel mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2008, n. 3, pag. 419 ss.

<sup>260</sup> Si tratta di un nuovo comma che viene aggiunto di seguito al comma 4 dell'art. 5 del d. lgs. n. 368/2001. Tale scelta legislativa era quasi un atto dovuto dopo la sentenza *Adeneler*, la quale ha indirettamente affermato l'incompatibilità della disciplina contenuta nel d. lgs. n. 368/2001 con la normativa comunitaria. In tale sentenza, infatti, la Corte aveva ritenuto incompatibili con le finalità della direttiva una legge greca, pressoché identica alla disciplina italiana sul contratto a termine, che consentiva un numero illimitato di assunzioni a termine, purché il legislatore avesse l'accortezza di rispettare l'intervallo minimo fra l'uno e l'altro prevista dalla legge stessa

<sup>261</sup> Gli avvisi comuni sono probabilmente da intendersi come accordi interconfederali, che non costituiscono tecnicamente veri e propri accordi, non avendo contenuto negoziale, ma che hanno la funzione di rappresentare l'orientamento delle parti sociali su una data materia. Che d'altro canto essi siano distinti dai veri e propri contratti collettivi sembra essere confermato dall'art. 1, comma 4-ter della L. n. 247/2007 che nell'escludere, dall'ambito di applicazione del precedente comma 4-bis, le attività stagionali, stabilisce che sono altresì escluse da tale ambito "le attività stagionali che saranno individuate dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali", dal che è evidente che gli avvisi comuni e i contratti collettivi sono distinti. In tal senso cfr. C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro dopo la legge di attuazione del protocollo sul welfare: prime osservazioni*, su [www.labourweb.it](http://www.labourweb.it), n. 68, 2008, pag 12 ss.

Anche in questo caso, si è in presenza di una disposizione insuscettibile di immediata attuazione pratica poiché, fino all'emanazione di tali avvisi comuni da parte della contrattazione collettiva, la disposizione in questione non potrà trovare attuazione pratica.

Non costituisce, invece, una novità l'individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi utilizzati dal legislatore in funzione selettiva dei soggetti negoziali; nello stesso d. lgs. n. 368/2001 si trovano spesso rinvii alla contrattazione collettiva e, così come accadeva in questo, anche nella L. n. 247/2007 tali rinvii si collocano entro un quadro di sostanziale ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva<sup>262</sup>. Infatti, la stessa sottrazione alla contrattazione collettiva della funzione di individuare ulteriori ipotesi di apposizione del termine, già attuata con il d. lgs. n. 368/2001, risulta confermata in tale provvedimento legislativo, in cui rimane invariata la clausola omnicomprensiva delle esigenze di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo in presenza delle quali è lecito ricorrere a tale fattispecie.

Un'apertura verso il potenziamento del ruolo dell'autonomia collettiva sembra, invece, provenire dalla previsione di cui all'art. 1, comma 41 della L. n. 247/2007, il quale modifica il precedente articolo 10 del d. lgs. n. 368/2001.

Tale ultima disposizione prevedeva, ai sensi del comma VII, che l'individuazione di limiti quantitativi all'utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato fosse affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Tuttavia, precisava che erano esenti da limitazioni quantitative una serie di ipotesi, elencate dalle lett. a). b). c) e d) della stessa disposizione<sup>263</sup>, rispetto alle quali veniva escluso l'intervento della contrattazione collettiva.

---

<sup>262</sup> La disciplina del contratto a tempo determinato era già stata oggetto di un vivace dibattito dottrinale all'indomani dell'emanazione del d. lgs. 368/2001. Prima dell'introduzione di tale decreto, la previgente disciplina, contenuta nella Legge n. 56/1987, attribuiva alla contrattazione collettiva il potere di individuare nuove e diverse ipotesi, rispetto a quelle legali, di apposizione del termine al contratto di lavoro (*ex art. 23 della citata legge*). Tale disposizione è stata abrogata dal successivo d. lgs. n. 368/2001 che ha sottratto tale competenza all'autonomia collettiva, introducendo all'art. 1, comma I (oggi, alla luce delle modifiche di cui alla L. n. 247/2007, è diventato il comma II) una clausola omnicomprensiva che predetermina le causali dell'apposizione del termine nelle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo".

<sup>263</sup> Dopo avere attribuito alla contrattazione il compito di individuare limiti quantitativi all'utilizzazione del contratto a termine, il comma VII, dell'art. 10 del d. lgs. n. 368/2001 prosegue stabilendo che "Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi: a) nella fase di avvio di nuove attività per i periodi che saranno definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici; b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità, ivi comprese le attività già previste nell'elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, e successive modificazioni; c) per l'intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno; d) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi. Sono esenti da limitazioni quantitative i contratti a

Ebbene, il citato comma 41 della L. n. 247/2007 ha eliminato dall'elenco le lett. c) e d), riguardanti rispettivamente i contratti di formazione e lavoro e i contratti di apprendistato; con la conseguenza che per tali ipotesi la contrattazione collettiva è nuovamente riabilitata a prevedere limiti quantitativi per il loro utilizzo.

Passando ad analizzare il contratto di lavoro a tempo parziale<sup>264</sup>, nella nuova normativa è dato rilevare che la possibilità di prevedere clausole flessibili ed elastiche, nonché la fissazione delle condizioni e delle modalità di esercizio di esse, viene sottratta alla disponibilità delle parti del contratto individuale per essere attribuita "ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"(ex. art. 1, comma 44, lett. a) della L. 247/2007<sup>265</sup>), come prevedeva l'originaria disciplina del d. lgs. n. 61/2000, ferma restando la necessità del consenso del lavoro (c.d. doppio filtro).

E' opportuno sottolineare che la disciplina così novellata richiede che i contratti collettivi cui si fa rinvio devono essere integralmente applicati dal datore di lavoro. Ciò lo si desume oltre che dal tradizionale rapporto tra legge e contrattazione collettiva, anche dalla funzione promozionale del sistema contrattuale posto in essere dalle "organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative", consistente nel rinvio legale.

La conseguenza sul piano pratico è che, in assenza di previsioni contrattuali ovvero nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non applichi alcun contratto collettivo, al contratto di lavoro a tempo parziale non possono essere apposte clausole flessibili ed elastiche.

Da ciò è possibile desumere che vi sia un cambiamento di fondo nella disciplina del *part time*: la modifica dell'art. 3, comma VII del d. lgs. n. 61/2000 restituisce alla

---

tempo determinato stipulati a conclusione di un periodo di tirocinio o di stage, allo scopo di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, ovvero stipulati con lavoratori di età superiore ai cinquantacinque anni, o conclusi quando l'assunzione abbia luogo per l'esecuzione di un'opera o di un servizio definiti o predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario o occasionale".

<sup>264</sup> Si precisa che il testo approvato in Parlamento si discosta da quello presentato dal Governo alle Camere. Il d.d.l. governativo C-3178 (art. 12, norme in materia di lavoro a tempo parziale) intendeva, da un lato, restituire alla contrattazione collettiva la competenza a prevedere clausole elastiche e flessibili, nonché le modalità e le condizioni di ricorso ad esse e, dall'altro, lasciare in vita la possibilità di introdurre tali clausole ad opera dell'autonomia individuale. Inoltre il d.d.l. prevedeva che, in presenza di una disciplina collettiva nazionale o territoriale, sarebbe comunque stato necessario il consenso individuale del lavoratore solamente nell'ipotesi in cui il contratto di lavoro a tempo parziale fosse stato motivato da comprovati compiti di cura; è evidente che tale statuizione avrebbe determinato la soppressione di un apposito patto scritto tra lavoratore e datore di lavoro per il ricorso alle clausole flessibili ed elastica. In sostanza, tale d.d.l. si poneva in perfetta sintonia con la *ratio* cui si ispirava l'intero d. lgs. n. 276/2003, poiché la disciplina collettiva avrebbe potuto rendere obbligatorie le clausole flessibili ed elastiche, con l'esclusione dell'ipotesi appena menzionata che richiedeva, invece, il consenso espresso. Tale d.d.l. è stato modificato dalla Commissione lavoro della Camera, che ripristinando il c.d. doppio filtro, ha elaborato il testo definitivo, divenuto la nota L. n. 247/2007.

<sup>265</sup> Tale disposizione ha modificato il previgente comma VII, art. 3 de d. lgs. n. 61/2000.



normativa la funzione promozionale dell'autonomia collettiva che il precedente d. lgs. n. 276/2003 le aveva sottratto<sup>266</sup>.

Un'ulteriore conferma del ruolo autorizzatorio delle clausole flessibili ed elastiche svolto dall'autonomia collettiva si rinviene nella disposizione che disciplina l'esercizio del diritto di preavviso, ex art. 1, comma 44, lett. c) della L. n. 247/2007 - che sostituisce il previgente comma VIII, art. 3 del d. lgs., n. 61/2000<sup>267</sup> - il quale, nel disciplinare l'esercizio da parte del datore di lavoro di ricorrere a clausole flessibili ed elastiche, stabilisce che lo stesso è subordinato ad un preavviso nei confronti del lavoratore di almeno cinque giorni (in luogo del precedente, che era di due giorni) e precisa, altresì, che la possibilità di introdurre clausole flessibili ed elastiche nel contratto individuale di lavoro deve essere prevista dai contratti collettivi, i quali ne determinano i termini, le condizioni e le modalità.

Altro aspetto sul quale è opportuno spendere qualche parola riguarda i soggetti abilitati a prevedere e disciplinare le clausole flessibili ed elastiche.

Infatti, mentre la previgente disciplina prevedeva che tale compito spettasse ai contratti *collettivi nazionali o territoriali* stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionali e dai *contratti collettivi aziendali* stipulati dalle Rsa e dalle Rsu (giusto quanto disposto dall'art. 46, lett. e) del d. lgs. n. 276/2003), la nuova disciplina fa più laconicamente riferimento "ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (ex art. 1, comma 44, lett. a) della L. n. 247/2007).

A parte il ritorno della preposizione "dalle" in luogo di "da", la quale sembrerebbe nuovamente legittimare gli accordi separati (non essendo necessario che la sottoscrizione del contratto collettivo prendano parte tutte le organizzazioni comparativamente più rappresentative, ma soltanto alcune di esse), ciò che maggiormente colpisce è l'assenza di qualsivoglia livello negoziale.

L'omissione del legislatore apre la strada alla possibilità che la disciplina delle clausole elastiche e flessibili possa essere dettata da qualsiasi livello contrattuale, a condizione

---

<sup>266</sup> In tal senso cfr. V. LECCESE, *Le modifiche in materia di lavoro a tempo parziale e di lavoro intermittente nella L. n. 247/2007*, in *Dir. Lav.* 2008, n. 3, pag. 483 ss e C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro dopo la legge di attuazione del protocollo sul welfare: prime osservazioni*, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it), 2008, n. 68, pag. 21 ss.

<sup>267</sup> Statuiva il comma VIII, art. 3 del d. lgs. n. 61/2000 che "L'esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variare la collocazione temporale della prestazione lavorativa a tempo parziale comporta in favore del lavoratore un preavviso di almeno dieci giorni. Lo svolgimento del rapporto di lavoro a tempo parziale ai sensi del comma 7 comporta altresì in favore del lavoratore il diritto ad una maggiorazione della retribuzione oraria globale di fatto, nella misura fissata da contratti collettivi di cui ai medesimo comma 7".

che le organizzazioni sindacali firmatarie siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; per contro non sarebbe possibile la sottoscrizione da parte di Rsa e Rsu, senza l'assistenza di un sindacato che possenga il predetto requisito.

Oltre all'abolizione del contratto di somministrazione a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*<sup>268</sup>), l'art. 1, comma 45 della L. 247/2007 ha abrogato la disciplina del lavoro intermittente, con il dichiarato scopo di contrastare il ricorso a forme di lavoro irregolare o sommerso e, probabilmente, anche in questo caso a causa della scarsa applicazione pratica che ha avuto.

Tuttavia, il legislatore ha contestualmente previsto, *ex art.* 1, comma 47, la possibilità nei settori del turismo e dello spettacolo che i relativi contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale “possano prevedere la stipula di specifici rapporti di lavoro per lo svolgimento delle predette prestazioni durante il fine settimana, nelle festività, nei periodi di vacanze scolastiche e per ulteriori casi”. Come è dato rilevare dal tenore letterale della disposizione in esame, in questo caso, con notevole ampliamento del ruolo della contrattazione collettiva, il legislatore attribuisce a quest'ultima la scelta di introdurre o meno tale tipologia contrattuale. La *ratio* di tale previsione è da ricercare nella circostanza che, in assenza di siffatta previsione, i contratti collettivi non avrebbero potuto regolare una simile fattispecie; si sarebbe dovuta fare rientrare siffatta ipotesi nel *part time*, con la conseguenza che l'attribuzione al datore di lavoro del potere di chiamata sarebbe stato soggetto ai vincoli previsti per le clausole elastiche e flessibili<sup>269</sup>.

Inoltre, il comma 49 rimette alla contrattazione collettiva l'individuazione delle condizioni, dei requisiti, delle modalità e dei limiti temporali massimi di siffatte prestazioni nonché la determinazione del trattamento economico e normativo e la corresponsione di una specifica indennità di disponibilità per il lavoratore che svolga, entro un arco temporale definito, la prestazione.

Tuttavia, anche tale previsione non è immediatamente operativa, poiché il successivo comma 49 rimette ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità degli

---

<sup>268</sup> Il legislatore, in tal caso, piuttosto che procedere all'abrogazione delle singole norme che disciplinavano la fattispecie *de quo*, ha preferito utilizzare la tecnica – abbastanza inusuale – dell'abolizione. Come è stato osservato dalla dottrina, la cancellazione di tale contratto non avrà grossi echi, posto che era stata scarsamente utilizzata, se non forse sotto il profilo simbolico. Infatti, così come già sottolineato per la disciplina del contratto a termine, anche l'abolizione dello *staff leasing* persegue l'intento di garantire quanto più possibile l'esigenza di stabilità del posto di lavoro. L'abolizione in questione si riferisce al solo contratto commerciale stipulato tra Agenzia e utilizzatore, non certo al contratto di lavoro tra Agenzia e lavoratore, per il quale deve continuare ad applicarsi la previsione di cui all'art. 20, comma III del d. lgs. n. 276/2003.

<sup>269</sup> In tal senso cfr. C. ALESSI, *op. cit.*, pag. 32.

adempimenti amministrativi connessi all'instaurazione, allo svolgimento e alla cessazione del rapporto di lavoro, nonché i profili previdenziali dell'indennità di disponibilità.

Alla luce dell'analisi condotta, sembra che tanto il Protocollo del 2007 quanto la Legge n. 247/2007 siano impregnate di buone intenzioni nei confronti dell'autonomia collettiva le quali, però, si siano perse per strada.

Nel momento in cui l'intesa tra le parti sociali ed il Governo è stata trasposta nella L. 247/2007, infatti, al di là di tali buone intenzione, si nota che ancora una volta, in linea con lo spirito che ha ispirato la riforma Biagi, lo spazio lasciato alla contrattazione collettiva è stato modesto, soprattutto a causa della crisi di governo intervenuta poco dopo l'emanazione di essa, che ne ha impedito il pieno dispiegamento degli effetti.

#### **5. La Legge n. 133/2008: modifiche alla disciplina del contratto a tempo determinato e al contratto di apprendistato.**

Come anticipato la concreta attuazione di alcune previsioni normative contenute nella legge di attuazione del Protocollo, (ci si riferisce evidentemente alle disposizioni per la cui attuazione era previsto un successivo decreto legislativo), è stata in parte bloccata dalla crisi di governo, che ha determinato un cambio di maggioranza.

I fiumi di inchiostro versati dai commentatori della Legge finanziaria e della Legge sul *welfare* non avevano fatto in tempo ad asciugarsi, che la nuova squadra di governo li ha costretti ad occuparsi già a giugno del nuovo decreto n. 112 del 25 giugno 2008, poi convertito in legge n. 133 del 21 agosto 2008.

Si tratta della classica legge *omnibus* che anticipa la manovra finanziaria di dicembre, dove insieme a disposizioni che impongono drastici tagli alle spese dei ministeri, alla scuola, alle università, agli enti pubblici, si collocano importanti provvedimenti sul lavoro privato e pubblico.

In tal sede non ci si occuperà dei provvedimenti inerenti il settore pubblico<sup>270</sup>, ma si concentrerà l'analisi sul settore privato ed, in particolare, su quelle disposizioni che hanno inciso sul ruolo della contrattazione collettiva.

Le disposizioni in questione sono contenute nel capo VI, rubricato "*Liberalizzazioni e deregolazioni*" e riguardano il contratto a tempo determinato (art. 21) e il contratto di apprendistato (art. 23).

---

<sup>270</sup> Per il quale si rinvia a B. CARUSO, *La flessibilità (ma non solo) del lavoro pubblico nella Legge 133/2008 (quando le oscillazioni del pendolo si fanno frequenti*, in , ILLeJ, n. 79/2008 , in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it).

Cominciando l'analisi dal primo dei due contratti, pur presentando la riforma vari profili di interesse, tra cui il non trascurabile inciso introdotto nell'art. 1, comma I del d. lgs. n. 368/2001, secondo cui l'apposizione del termine è consentita anche per l'*ordinaria attività del datore di lavoro*, il quale potrebbe instillare il dubbio in più di un interprete che in tal modo il legislatore abbia annacquato il requisito dell'eccezionalità e della temporaneità delle ragioni oggettive che consentono all'imprenditore di ricorrere a tale tipologia contrattuale che, invece, la Legge n. 247/2007 aveva rafforzato; o ancora il nuovo art. 4-*bis* del d. lgs. n. 368/2001 che detta la disciplina transitoria per i soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, prevedendo per questi ultimi la sostituzione della sanzione della convertibilità in contratto a tempo indeterminato per violazione di legge con la meno incisiva sanzione del risarcimento, che potrebbe paventare un'ipotesi di illegittimità costituzionale per violazione degli art. 3 e 117 della Cost.<sup>271</sup>; pur essendo tutti profili di estremo interesse, occorre limitare l'analisi alle disposizioni che chiamano in causa la contrattazione collettiva, per verificare, come fatto in precedenza con il d. lgs. n. 276/2003 e con la Legge n. 247/2007, se essi abbiano inciso e in che modo sullo spazio e sul ruolo dell'autonomia collettiva.

Pertanto, con riguardo al contratto di lavoro a tempo determinato, occorre soffermare l'attenzione su due incisi, identici, introdotti nei commi 4-*bis* e 4-*quater* dell'art. 5 del d. lgs. n. 368/2001.

Tale articolo, nel dettare la disciplina relativa alla successione di contratti a termine, stabilisce che superati i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato, ferma restando la disciplina della successione di contratti di cui ai commi precedenti e "*fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*".

Stessa clausola per l'ipotesi prevista dal successivo comma 4-*quater* dell'art. 5 il quale, con riguardo al diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, stabilisce che esso spetta al

---

<sup>271</sup> Per violazione delle norme dell'ordinamento comunitario e di quello internazionale (come la direttiva comunitaria sul contratto a termine, il principio di non regresso e l'art. 6 della CEDU).

lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a termine presso la stessa azienda, abbia prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi *“fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

La prima disposizione consente alla contrattazione collettiva di intervenire, in deroga alla disciplina legale, per stabilire un termine diverso dai 36 mesi al fine di far scattare la sanzione della trasformazione del rapporto di lavoro a termine in contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La seconda disposizione concede analoga facoltà di deroga alla contrattazione collettiva con riguardo alla possibilità di determinare una durata diversa dai sei mesi fissati dalla legge per l'esercizio del diritto di precedenza.

Si tratta di due disposizioni che, unitamente alle altre in materia di apprendistato di cui si dirà a breve, consentono di affermare che tale legge, nel perseguire la soddisfazione delle esigenze di flessibilità connaturate all'attuale situazione del mercato del lavoro, aprono nuovi spazi alla contrattazione collettiva, proseguendo quel percorso intrapreso timidamente con la Legge n. 247/2007.

L'altra disposizione della L. n. 133/2008 che rileva ai fini del presente scritto è l'art. 23, che apporta modifiche alla disciplina dell'apprendistato professionalizzante (art. 49, d. lgs. n. 276/2003) e a quella dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (art. 50, d. lgs. n. 276/2003).

Mentre, con riguardo all'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione le modifiche apportate non toccano il ruolo della contrattazione collettiva<sup>272</sup>, invece con riguardo all'apprendistato professionalizzante la L. n. 133/2008 incrementa notevolmente il ruolo di essa.

All'art. 49 del d. lgs. n. 276/2003 era già stato aggiunto un comma *V-bis* con D.L. n. 35/2005, convertito dalla L. n. 80/2005, il quale statuiva che *“fino all'approvazione della legge regionale prevista dal comma V, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*, con lo scopo di ovviare alle difficoltà derivanti dall'aver attribuito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la regolazione dei

---

<sup>272</sup> L'art. 23, comma IV, L. n. 133/2008 con riferimento a tale tipologia di apprendistato prevede, da un lato, che in assenza di regolamenti regionali, l'attivazione di esso sia rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative e, dall'altro, che il contratto di apprendistato ad alta formazione può valere anche per il conseguimento di un dottorato di ricerca.

profili formativi, attribuzione che aveva spesso determinato, stante l'inerzia di alcune regioni e province, una sostanziale inattuazione di tale tipologia contrattuale.

La recente Legge n. 133/2008 introduce un ulteriore comma *V-ter*<sup>273</sup>, il quale stabilisce che, in caso di formazione esclusivamente aziendale, è rimessa *integralmente* agli enti bilaterali e alla contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, la regolamentazione dei profili formativi, nonché la definizione della stessa nozione di formazione esclusivamente aziendale, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo.

E' evidente che le innovazioni introdotte dalla L. n. 133/2008 vanno nella direzione di garantire maggiore flessibilità all'istituto dell'apprendistato, in particolare demandando alla contrattazione collettiva prerogative che, nel precedente quadro normativo, facevano capo alle Regioni.

Che il comma in questione attribuisca alla contrattazione collettiva un ruolo importante lo si desume facilmente dal tenore letterale della stessa disposizione, ma soprattutto a differenza di quanto previsto dalla L. n. 247/2007, si tratta di una implementazione concreta, essendo la riforma in questione pienamente operativa<sup>274</sup>.

L'unico nodo apparentemente problematico del comma in esame è quello relativo alla nozione "di formazione esclusivamente aziendale", rimessa alla contrattazione collettiva.

Tale nozione, alla stregua di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 50/2005 e ora dal Ministero del Lavoro con la risposta all'interpello formulato dalla Confcommercio, "non può essere aprioristicamente determinata né tanto meno condizionata dalle normative regionali, competenti a disciplinare d'intesa con le parti sociali di livello regionale, i contenuti e le modalità di accesso all'offerta formativa pubblica e alle relative risorse finanziarie".

---

<sup>273</sup> L'art. 23, comma II, L. n. 133/2008 statuisce che "All'articolo 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e' aggiunto il seguente comma: «5-ter In caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo".

<sup>274</sup> Ciò risulta chiaramente dalla risposta fornita dal Ministero del lavoro (7 ottobre 2008) a un'istanza di interpello formulata dalla Confcommercio relativamente alla immediata applicabilità della nuova disciplina con riferimento al recente rinnovo del CCNL del terziario. Tale risposta si segnala, oltre che per la risposta positiva al quesito formulato, per l'importante valenza ricostruttiva della nuova disciplina, avendo chiarito che essa non modifica l'impianto normativo preesistente in tema di apprendistato professionalizzante, bensì introduce un canale parallelo ed ulteriore ad esso.

Spetterà alla contrattazione collettiva e agli enti bilaterali cimentarsi in tale opera e, come rilevato da autorevole dottrina<sup>275</sup>, tale nozione “non andrà necessariamente intesa alla stregua di un percorso di apprendistato rigidamente svolto e organizzato dal datore di lavoro nel ristretto perimetro dei locali aziendali (la cd. impresa formativa). Piuttosto essa andrà ricostruita con quella formazione governata e progettata dalle aziende anche avvalendosi di strutture locali e competenze esterne, ovviamente nei limiti di quanto specificheranno i singoli contratti collettivi e senza il ricorso a finanziamenti regionali”.

Ulteriore conferma dell’importante ruolo svolto dalla contrattazione collettiva nel dare attuazione alla riforma dell’apprendistato professionalizzante deriva dall’abolizione della clausola che prevedeva per tale tipologia contrattuale una durata minima, pari a due anni (art. 49, comma III, d. lgs. n. 276/2003). Da ciò è possibile argomentare che anche la regolamentazione di tale profilo è rimesso alla contrattazione collettiva.

---

<sup>275</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, Apprendistato professionalizzante. Il nuovo quadro legale, in Bollettino ADAPT, 2008 n. 8, in [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it).

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, in *Atti della Giornata di Studi, Siena 31 gennaio 2003* (a cura di L. Gaeta), Milano, 2005.
- A. ACCORNERO, *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Il Mulino, Bologna, 1992;
- P. ALATRI, *Le origini del fascismo*, Roma, 1956;
- C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro dopo la legge di attuazione del protocollo sul welfare: prime osservazioni*, ILLeJ, n. 68/2008, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it)
- G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951;
- BALZARINI, *Problematica del contratto collettivo di lavoro nel diritto comparato*, in *Studi di diritto del lavoro*, Milano, 1957;
- L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, II, Milano, 1917;
- I. BARBADORO, *Storia del sindacalismo italiano. Dalla nascita al fascismo*, Vol. I, Firenze, 1973;
- G.T. BECCARIA, *Storia delle società di mutuo soccorso d'Europa. Dalle origini ai nostri tempi*, Torino, 1866;
- L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *LD*, 2004, n. 1;
- L. BELLARDI, *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *LD*, XXI, 2, 2007;
- A. BELLAVISTA, *Le prospettive dell'autonomia collettiva dopo il d. lgs. n. 276/2003*, in *RIDL*, 2004 n. 2 (vedilo anche in "Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi, Milano 2005);
- B. BEZZA, *Contrattazione collettiva e Fiom durante la prima guerra mondiale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. In*, 1982, vol. I;
- M. BIAGI, *Cambiare le relazioni industriali: considerazioni sul rapporto del Gruppo di Altro Livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE*, in *RIDL*, n. 2;
- L. BOTTINI, *Prime organizzazioni sindacali cattoliche*, Lucca 1887;
- G. CANDELORO, *Il movimento sindacale in Italia*, Roma, 1950;
- CABRINI, *Resoconto del I Congresso delle Camere del Lavoro d'Italia, Parma, 29 giugno-1 luglio 1893*, Parma 1893;
- CABRINI, *Le Camere del lavoro in Italia*, Genova, 1896;
- F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, n. 2, 2002;
- F. CARINCI, *Discutendo intorno all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *ILLeJ*, 2003, vol. V, n. 2 in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it) ;
- F. CARINCI, *Una svolta fra ideologia e tecnica: continuità e discontinuità nel diritto di lavoro di inizio secolo*, *ILLeJ*, 2004, n. 1, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it);
- F. CARINCI, (coordinato da), *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsos, Milano, 2004; P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritto, dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004;
- B. CARUSO, *Sistemi contrattuali e regolazione legislativa in Europa*, in *DLRL*, 2006;
- B. CARUSO, *La flessibilità (ma non solo) del lavoro pubblico nella Legge 133/2008 (quando le oscillazioni del pendolo si fanno frequenti*, in *ILLeJ*, n. 79/2008, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it);
- G. CASALE, *Contrattazione collettiva e contratto collettivo in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale: alcune riflessioni comparate*, in *DRI*, 2006, 2;
- G. P. CELLA, *Quali cambiamenti per le relazioni industriali italiane?*, in *LD*, XXI, 2, 2007;



- CELLA-TREU (a cura di), *Relazioni industriali. Manuale per il caso italiano*, Bologna, 1988;
- CESARINI SFORZA, *Il diritto collettivo e i sindacati*, in *Dir. Lav.*, 1965, I;
- P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari;
- M. CHIRI, *Le organizzazioni cattoliche in Italia*, Firenze, 1900;
- P. CRAVERI, *Sindacato dei Lavoratori, a) Storia*, in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, 1974;
- A. D'ALOIA, Sub art. 39 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di);
- M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Massimo D'Antona. Opere. Scritti sul diritto sindacale* (a cura di B. Caruso e S. Sciarra) vol. II, Milano, 2000;
- M. D'ANTONA, *L'opportunità d'una riforma costituzionale*, in *Massimo D'Antona. Opere. Scritti sul diritto sindacale* (a cura di B. Caruso e S. Sciarra), vol. II, Milano, 2000;
- R. DEL CARRIA, *Proletari senza rivoluzione, Storia delle classi subalterne in Italia*, Vol. III, Milano, 1966;
- A. DELLA CHIESA, *Il movimento cattolico italiano (note, commenti e ricordi storici)*, Milano, 1905;
- M. DELL'OLIO, *Sindacato dei Lavoratori, B) Diritto vigente*, in *ED*, XLII, Milano, 1974;
- M. DELL'OLIO, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, in *Enc. giur. Lav.*, I, Padova, 1980;
- F. DI CERBO, *Il sindacato nella giurisprudenza*, Giuffrè Editore, Milano, 1990;
- C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1951;
- G. FERRARO, *La riforma del sistema contrattuale*, in *RIDL*, 2008, n. 1;
- R. FLAMMIA, "Contributo all'analisi dei sindacati di fatto", Giuffrè Editore, Milano, 1963;
- G. FONATANA, *Quale modello di democrazia per la rappresentanza*, Torino, 2004;
- F. FONZI, *I cattolici e la società italiana dopo l'Unità*, Roma, 1960;
- A. GALIZIA, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907;
- A. GAMBASIN, in *Il movimento sociale nell'Opera dei congressi(1874- 1904)*, Roma, 1958;
- E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R- DE LUCA TAMAIO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004;
- G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commentario critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004;
- E. GENTILE, *L'Italia Giolittiana. Storia d'Italia dall'Unità alla Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1990;
- G. GIUGNI, Sub art. 39 Cost., in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G: BRANCA), Bologna, 1979;
- G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003;
- G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2004;
- G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano, 1960;
- G. GIUGNI, *La concertazione e la riforma del mercato del lavoro*, in *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano, 2005;

- A. GRADILONE, *Storia del sindacalismo*, Milano, 1959;
- E. GRAGNOLI, A. PERULLI, (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, Cedam, Padova, 2004;
- M. GRANDI, *Contratto collettivo di diritto comune, rappresentanza sindacale e commissione interna*, in *Riv. Dir. Lav.*, II, 1965;
- A. GRANDORI, *Il sindacato come organizzazione*, in *Studi organizzativi*, 1978, n. 3
- P. ICHINO, *A che cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*; Mondadori, Milano, 2006;
- P. JANNACONE, *Contratto di lavoro*, in *ENC. GIUR. IT.*, III, 3, 1, Milano, 1898;
- L. LAMA, *L'unità del sindacato, il progetto per il cambiamento e la questione politica*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 100, 1983;
- C. LA MACCHIA, *Esercizio della rappresentanza sindacale nella riforma del mercato del lavoro del 2003*, in *RGDLePS*, 2004, n. 2, pag. 165 ss
- V. LECCESE, *Le modifiche in materia di lavoro a tempo parziale e di lavoro intermittente nella L. n. 247/2007*, in *Dir. Lav.* 2008, n. 3;
- G. MANACORDA, *Il movimento operaio attraverso l'Italia attraverso i suoi congressi (1853-1882)*, Roma, 1963, II edizione;
- A. MARESCA, *Apposizione del termine, successione di contratti a tempo determinato e nuovi limiti legali: primi problemi applicativi dell'art. 5, commi 4-bis e ter D. lgs. n. 368/2001*, in *Riv. Gir. Dir. Lav.*, 2008, n. 1;
- L. MARIUCCI, *Diritto del lavoro. Vero e falso riformismo*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 28, 2002, pag. 10;
- L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *LD*, XXI, 2, 2007;
- M. MARTONE, *Alle origini del fenomeno sindacale: l'ordine liberale e l'agire collettivo*, in *ADL*, 2006, II;
- E. MARTUSCELLI, *Le Società di mutuo soccorso e cooperative*, Firenze, 1986;
- K. MARX, *Manifesto del Partito comunista*, Torino, 1998;
- G. MAZZONI, *La disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione*, in *RDL*, 1963,
- G. MAZZONI, *Il diritto dei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, in DURAND, MAZZONI, ARANGUEREN, *I rapporti collettivi di lavoro*, Firenze, 1959;
- G. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, II Ed., Milano;
- MESSINA, *I concordati di tariffa nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1904, I;
- R. MONDOLFO, *I primordi del movimento operaio in Italia fino al 1872 e il conflitto fra Mazzini e Bakunin*, in *Nuova Rivista Storica*, N. 3, 1930;
- B. MONTALE, *Mazzini e le origini del movimento operaio italiano*, Genova, 1973;
- C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1963;
- MUSSO, *Il sindacato fascista di fronte al cottimo e alla razionalizzazione*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind* n. 17, 1983;
- M. NAPOLI, *Mercato del lavoro e autonomia regionale in Italia*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 1985;
- M. NAPOLI, *Sindacato*, in *DDPSC*, IV, Torino 1996;
- M. NAPOLI, *Politiche del lavoro, Occupazione, Diritto, Idee e esperienze (1983-1996)*, Milano, 1988;
- M. NAPOLI, *Il problema della rappresentanza sindacale, Relazione al convegno nazionale di Brescia dell'aisri*, in *Questioni di diritto del lavoro (1992-1996)*, Torino, 1996;

- M. NAPOLI, *La riforma della struttura della contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2003;
- M. NAPOLI, *La riforma della struttura della contrattazione collettiva*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005;
- S. NEGRELLI, *Sindacalismo*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. Comm., XIV;
- S. NEGRELLI, *Problemi e prospettive della concertazione sociale nella nuova legislatura*, in *LD*, XXI, 2, 2007;
- A. NOVELLA, *La rivendicazione operaia nel cuore della società*, conferenza-stampa Cgil, 16 gennaio 1970, ora in A. ACCORNERO e A. CARDULLI (a cura di) *Le lotte in Italia 1970-75*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, XII, n. 51, 1974;
- F. OLGIATI, *Storia dell'azione cattolica in Italia (1864- 1904)*, Milano 1923;
- G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960;
- G. PERA, *Libertà sindacale. b) Diritto vigente*, in *Enc. Giur.*, XVII, Milano 1948;
- M. PEDRAZZOLI (coordinatore), *Il mercato del lavoro. D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004;
- C. PERNA, *L'evoluzione storica del movimento sindacale in Italia. Dalle Società di mutuo soccorso al sindacato dei Consigli*, De Donato Editore, Bari, 1978;
- M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia collettiva*, Padova, 1972;
- A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004;
- A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo "scambio politico" al "dialogo sociale"*, in *Rappresentanza e rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Milano 2005;
- V. PINTO, *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004;
- U. PROSPERETTI, *Libertà sindacale. a) Premesse generali*, in *Enc. Giur.*, XVII, Milano 1948;
- M. REGINI, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in *GDLERI*, n. 72, 1996, 4;
- P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in *ID, Persone e comunità*, Bologna, 1966;
- R. RIGOLA, *Storia del movimento operaio italiano*, Milano 1949;
- M. ROCCELLA, *Una Repubblica contro il lavoro*, in *La rivista del manifesto*, gennaio 2002;
- M. ROCCELLA, *La più recente riforma nel mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2008, n. 3;
- G. ROMAGNOLI, *Contro la legge ferrea. Organizzazione e rappresentanza nel sindacato*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1992;
- U. ROMAGNOLI – T. TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*; Il Mulino, Bologna, 1977;
- E. ROMANI, *L'organizzazione del ceto operaio nelle società di mutuo soccorso*, S. Benedetto, 1895;
- N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin*, Torino, 1967;
- M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla Legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Editoriale scientifica, Napoli, 2004;
- F. SANTI, in *AAVV, I sindacati in Italia*, Bari, 1955;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Stato e sindacato*, in *Studi in onore di A. Cicu*, I, Milano, 1951;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano 1959;
- F. SANTORO PASSARELLI, *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961;

- F. SANTORO PASSERELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, 35 Ed., Napoli, 1994;
- S. SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Trento, 2005;
- S. SCIARRA, *Sindacati. Diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur*, XVIII, Roma, 1992;
- S. SCIARRA, *L'evoluzione della contrattazione collettiva. Appunti per una comparazione nei paesi dell'Unione Europea*, in *RIDL*, 2008, I;
- G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica, da Porta Pia al 98'*, Firenze 1954;
- R. STEFANELLI (a cura di), *I sindacati autonomi: particolarismo e strategie confederali negli anni 70'*, Bari, 1980;
- A. TASCA, *Nascita e avvento del fascismo*, Bari, 1965;
- T. TREU, "L'intervento del sindacato nella politica economica", in *GdDLRI*, 1983;
- T. TREU, *L'organizzazione sindacale. I soggetti*, Milano 1970;
- T. TREU, *Il Patto per l'Italia: un primo commento*, in *GL*, 2002, n. 29;
- G. TREVISANI, *Storia del movimento operaio italiano. Dalla rivoluzione industriale alla Prima Internazionale*, Milano 1965;
- A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, Padova, 2002;
- R. VIVARELLI, *Il dopoguerra in Italia e l'avvento del fascismo (1918- 1922)*, Vol. I *Dalla fine della guerra all'impresa di Fiume*, Napoli, 1967;
- R. VOZA, *La destrutturazione del tempo di lavoro: part time, lavoro intermittente e lavoro ripartito*, in P CURZIO ( a cura di) *Lavoro e diritti dopo il d. lgs. n. 276/2003*, Bari, 2004;
- S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Roma, 1992;
- P. ZANNONI, *Struttura e funzioni del sindacato*, in *Rivista italiana di scienza politica*, III, 1973;