

Si tratta di una norma *sui generis* frutto di una laboriosa gestazione che offre alla contrattazione collettiva una garanzia raddoppiata, se si considera da un lato l'espressione di libertà propria delle organizzazioni sindacali (co. 1) e dall'altro il loro potere giuridico di stipulare contratti con efficacia *erga omnes* verso la categoria (co. 4), pur subordinato al riconoscimento dei sindacati da parte dello Stato (co. 2) e a procedure vincolate (co. 3).

La libertà sindacale sancita all'art. 39 Cost. si caratterizza per essere, dunque, “libertà dallo Stato” (co.1) superando così quella concezione “pubblicistica” del sindacato e della sua gestione autoritaria tipica del regime fascista; ma allo stesso tempo la libertà sindacale è anche una “libertà nello Stato” (co. 2°,3°,4°), nella misura in cui sviluppa un disegno composito di intervento dello Stato nei rapporti sindacali.

Il Costituente è arrivato alla stesura della disposizione dopo una lunga gestazione che ha visto all'interno dell'assemblea il confronto tra due diverse concezioni del sindacato. In quest'ottica la diversità di vedute è chiara nella configurazione dell'art. 39 Cost., che, infatti, può essere considerato formato da due segmenti.

Il primo segmento è costituito dalla libera adesione del singolo lavoratore al sindacato, dalla rappresentanza volontaria del medesimo lavoratore da parte del sindacato, dai rapporti interni al sindacato. A questo segmento possiamo ricollegare il modello di sindacato-associazione, che si muove all'interno del diritto privato.

Il secondo segmento è caratterizzato dalla scelta del Costituente di prevedere un sistema regolamentato che permetta al sindacato di intervenire sul rapporto di lavoro con efficacia per tutti i prestatori di lavoro (anche non sindacalizzati). Ne consegue che alla scelta del sindacato (non obbligatoria e mai avvenuta) di procedere alla registrazione e alla dotazione di personalità giuridica, si riconduce il modello di sindacato-istituzione, rappresentativo in modo universale dei lavoratori, con funzione c.d. *paralegislativa*.

La mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., e quindi la mancata realizzazione del progetto predisposto dal Costituente, ha fortemente caratterizzato l'evoluzione del sistema sindacale.

L'immobilismo del legislatore è da ricercare, da un lato nell'inerzia delle forze politiche, dall'altro lato nella diffidenza delle parti sociali, queste ultime preoccupate che una legge di attuazione della seconda parte della disposizione costituzionale potesse minare l'ampiezza della libertà riconosciuta nella prima parte della norma.

A seguito di un'attenta analisi sulle ricadute che l'inattuazione della norma costituzionale

ha determinato, il presente elaborato affronta la tematica della struttura interna del sistema di relazioni industriali.

Per questo motivo si è deciso di passare in rassegna i diversi accordi che le parti sociali hanno siglato, nel tempo, al fine di dotare il sistema di una struttura stabile entro cui contrattare la disciplina di lavoro.

L'analisi condotta si sofferma sugli accordi intervenuti dal 1993 fino al 2018 (con un'attenzione particolare al tumultuoso periodo delle vicende Fiat); questa auto-regolamentazione delle parti sociali ci dà una dimostrazione non solo del continuo sforzo che le stesse hanno messo in campo per dotare il sistema di una struttura stabile, ma anche di una caratteristica peculiare, ossia il continuo susseguirsi di accordi che inizialmente valorizzano il livello più alto di contrattazione (ccnl) e poi successivamente i livelli più bassi (contratto collettivo territoriale e aziendale).

Questa analisi ha portato gran parte della dottrina a sintetizzare (molto efficacemente) la struttura del sistema di relazioni industriali e la contrattazione collettiva, in una immagine: un pendolo che oscilla fra centralizzazione e decentramento contrattuale.

A seguito di una ricostruzione della struttura del sistema sindacale *tout court*, l'elaborato tenta, in conclusione, di analizzare una delle tematiche più problematiche del diritto sindacale, il rapporto fra i vari prodotti dell'autonomia contrattuale collettiva.

Prima di arrivare ai più recenti approdi in materia, si affrontano le diverse ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali succedutesi che affrontano, da diverse prospettive, il tema della derogabilità/inderogabilità del contratto collettivo nazionale ad opera di quello decentrato.

Lo scopo del presente lavoro, in definitiva, è cercare di capire se e come le diverse argomentazioni proposte in dottrina e in giurisprudenza permettano concretamente di risolvere la questione suesposta, o se è necessario che il legislatore abbandoni l'inerzia che lo ha contraddistinto in questa materia per dotare il sistema di una regolazione chiara e razionalizzante.

CAPITOLO I

IL SISTEMA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOMMARIO: 1. Contratto collettivo pre-corporativo, corporativo e di diritto comune – 2. Evoluzione della struttura e dei contenuti della contrattazione collettiva. Dal Protocollo del '93 all'Accordo interconfederale del 2014 – 2.1 (*Segue*) Il più recente Accordo interconfederale del 28 febbraio 2018 (c.d. “Patto per la fabbrica”) – 3. Art. 39 Cost. Quadro costituzionale e “sistema sindacale di fatto” – 3.1 (*Segue*) I due segmenti dell'art. 39 Cost. – 4. Efficacia del contratto collettivo di diritto comune – 4.1 (*Segue*) Meccanismi giurisprudenziali di espansione dell'ambito di efficacia soggettiva – 4.2 (*Segue*) Sostegni legislativi sull'ambito di efficacia del contratto collettivo.

1. Contratto collettivo pre-corporativo, corporativo e di diritto comune

La seconda metà del XIX secolo è caratterizzata da una forte industrializzazione e dall'affermarsi dei relativi processi, si assiste alla trasformazione di una società che si evolve da uno stadio rurale ad uno industriale, con forte inurbamento e abbandono delle campagne a favore del lavoro nelle fabbriche.

In questo momento particolare si sviluppa e diffonde il sindacato, quale forma di organizzazione collettiva dei lavoratori, rivolta a contrastare quella posizione di preminenza propria degli imprenditori da cui i lavoratori dipendono sia all'inizio del lavoro, stipulazione del contratto di lavoro, sia durante il suo divenire, esecuzione del rapporto di lavoro. Ed allora il sindacato si pone come obiettivo quello di arrogarsi un “*ruolo di protezione del lavoro dal libero e incondizionato funzionamento del mercato, tendendo a porre le retribuzioni e le altre condizioni di lavoro al riparo dalla concorrenza sia fra gli stessi lavoratori, sia fra i datori di lavoro*”¹.

Si parla di “conflitto industriale”, inteso come lotta di classe tra chi è obbligato a cedere la propria forza lavoro a chi possiede i mezzi di produzione², anche se, per alcuni in

¹Cit. CELLA G. P., *Admission, exclusion, correction: The changing role of the State in Industrial Relation*, in Università degli studi di Brescia - Dipartimento di Studi Sociali. Paper SOC2/99.

²Cfr. GIUGNI G., *Diritto sindacale*, (aggiornato da) BELLARDI L., CURZIO P., LECCESE V., Cacucci editore, Bari, 2014, p. 43 ss.

dottrina, il concetto di conflitto di interesse attiene ad ogni forma di autorità esercitata nell'organizzazione del lavoro, indipendentemente dal suo fine produttivo, indipendentemente, altresì, dal titolo di proprietà, pubblica o privata, e indipendentemente, infine, dal tipo contrattuale di legame del lavoratore all'organizzazione, subordinato-autonomo-di società.

I cambiamenti radicali nell'intera struttura sociale sono per lo più determinati dalla nuova e determinante occupazione sempre in aumento progressivo di grandi masse di lavoratori nelle grandi imprese.

E' in questo contesto che nasce e si sviluppa il fenomeno dell'associazionismo sindacale in perfetta aderenza alla diffusione della produzione industriale di massa del XIX e degli inizi del XX secolo, quasi come succedanea risposta alla medesima, perché si concretizza nella necessità di porre un argine alla predominanza imprenditoriale, con il fine di intervenire per porre rimedio alla condizione di debolezza sociale, economica e contrattuale dei lavoratori attraverso il riconoscimento di interessi unitari idonei ad impedire l'accettazione di condizioni salariali inique e allo stesso tempo la concorrenza fra lavoratori costretti per la posizione di sottomissione rivestita.

Diversi sono i tipi di organizzazioni di gruppo per la difesa dei propri interessi professionali, di solito il modello organizzativo è condizionato dalla composizione qualitativa e quantitativa della forza lavoro.

Alle origini, il fenomeno sindacale è caratterizzato da manifestazioni aggregative che raggruppano lavoratori che esercitano la stessa attività professionale (cd. sindacato di mestiere)³, dunque per la tutela degli interessi collettivi di quanti si riconoscono nello svolgimento delle medesime mansioni.⁴ Si assume il mestiere, quale attività svolta dai lavoratori, come elemento che ha il fine ultimo di individuare il gruppo professionale da organizzare. Tanti sono le professionalità o più precisamente i mestieri in un'impresa per l'evoluzione del processo produttivo e tanti sono i sindacati.

Questo modello organizzativo sopravvive oggi solo in alcuni settori del sindacalismo autonomo, ad es. nella scuola, nelle ferrovie, nel trasporto aereo. La scomparsa dei mestieri,

³GIUGNI G., *Diritto sindacale*, (aggiornato da) BELLARDI L., CURZIO P., LECCESE V., Cacucci editore, Bari, 2014. Laddove per l'Autore "il primo tipo di organizzazione sindacale emerge nei paesi a più antico sviluppo industriale (ad esempio, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti) e nei settori produttivi nei quali maggiore e centrale è la presenza di operai specializzati."

⁴Cfr. SANTONI F., 2011, *Lezioni di diritto del lavoro. Le fonti-il sindacato-lo sciopero*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, p. 25 ss.

determinata dallo sviluppo della grande fabbrica nel corso del XX secolo e la diffusione dell'industria a produzione di massa altamente specializzata, ha come logica conseguenza la dequalificazione della manodopera. La produzione di massa fa sì che la forza lavoro sia costituita, in maggioranza, da operai generici, operai comuni o semi-specializzati, che non trovano più rappresentanza nei tradizionali sindacati di mestiere. In questa fase i lavoratori tendono ad organizzarsi in aggregazioni più complesse, che hanno come riferimento non il tipo di mansione svolta, ma, piuttosto, il tipo di attività produttiva esercitata dall'impresa da cui i lavoratori dipendono, al fine di valorizzare, come dato unificante, il settore produttivo. Si parla di sindacato per ramo d'industria, tendente, in modo sempre più prevalente ad associare e rappresentare tutti i lavoratori occupati in un determinato settore produttivo (in Italia, ad esempio, il sindacato dei metalmeccanici, che aggrega tutti i lavoratori del settore produttivo, tutti i lavoratori dipendenti da imprese metalmeccaniche, compresi anche l'esperto di informatica o il perito chimico).

Si è in presenza di una concezione corporativa del sindacato, in cui è fondamentale il concetto di categoria professionale legata al settore produttivo, che comprende tutti quelli che operano in esso, lavoratori e datori di lavoro, che fanno capo ad un'unica associazione sindacale, il sindacato dei lavoratori e il sindacato dei datori di lavoro, ognuno costituente una corporazione, cui viene attribuita la rappresentanza legale per categoria di cui fanno parte e con la facoltà di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

Segue a questa realtà, con la soppressione delle corporazioni e dei sindacati corporativi, nel 1943, il sorgere di nuove aggregazioni che risultano essere la rappresentanza degli interessi dei lavoratori e a cui si riconosce la più ampia autonomia nello scegliere liberamente il proprio campo di azione attraverso la determinazione di quale categoria di lavoratori rappresentare con il sistema organizzativo. Il pieno riconoscimento di quanto appena riportato si ritrova, poi, sul piano giuridico nella disposizione contenuta nell'art. 39 della Costituzione, di cui si parlerà in seguito.

Alla nascita e alla evoluzione del fenomeno sindacale è legato il contratto collettivo, quale strumento di tutela degli interessi dei lavoratori, quale fondamentale elemento che ha caratterizzato nel mondo del lavoro e del diritto del lavoro l'esperienza giuridica moderna, nonostante momenti differenti e altalenanti e cambiamenti radicali che lo hanno accompagnato.

I sindacati, fin dalle origini e da subito, si rendono conto della valenza dello strumento

contrattuale per riuscire a concretizzare il proprio obiettivo, la tutela degli interessi dei soggetti che rappresentano attraverso la determinazione delle condizioni economiche e normative applicabili ai rapporti individuali, nonostante l'asprezza del conflitto tra le diverse categorie rappresentate, lavoratori e datori di lavoro.

Nel periodo pre-corporativo, tuttavia, questa fondamentale funzione del contratto collettivo era posta in crisi, da una parte a causa della mancanza di una legge che ne regolasse gli effetti, e dall'altra dall'inadeguatezza delle regole di diritto comune applicabili (non soltanto al contratto individuale di lavoro, ma anche) al contratto collettivo. In base ad esse, infatti, il contratto collettivo poteva esprimere efficacia vincolante soltanto nei confronti dei singoli lavoratori iscritti al sindacato stipulante e dei datori di lavoro che lo avevano sottoscritto⁵.

E' evidente che l'ovvia conseguenza è rappresentata dalla circostanza, nell'ordinamento liberale, che il contratto collettivo pre-corporativo poteva essere validamente derogato dal contratto individuale di lavoro, anche nel caso in cui questo prevedesse delle condizioni in peius per il lavoratore. Venivano, in questo modo, meno gli obiettivi principali che il fenomeno sindacale voleva raggiungere, risultandone compromessi.

La semplice e singolare diffidenza da parte degli Stati liberali verso il fenomeno del sindacale, ritenendo che anche il conflitto tra capitale e lavoro dovesse essere mediato esclusivamente dai principi di diritto comune, viene di gran lunga superata dai regimi totalitari, a cavallo delle due guerre mondiali, che, con particolare attenzione all'esperienza nostrana, attraverso la negazione dell'esistenza del conflitto e attraverso il tentativo di ammortizzare il conflitto all'interno dello Stato, sono giunti ad una totale privazione della libertà sindacale. *“L'escamotage per negare la libertà di associazione sindacale senza dirlo esplicitamente fu di predisporre un sistema che privilegiasse i sindacati fascisti, a prescindere dalla loro effettiva consistenza e rappresentanza”*⁶.

L'esperienza corporativa, pur mantenendo ferma l'iniziativa economica privata, pretendeva che le categorie produttive cooperassero alla realizzazione di fini pubblici ritenuti superiori e, di conseguenza, le fece oggetto di una organica disciplina funzionale a questi fini, in tal modo integrando l'azione sindacale, secondo la logica pubblicistica del

⁵Cfr. GALIZIA A., *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, Editore Luigi Pierro, 1907.

⁶Cit. ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro durante il fascismo. Uno sguardo d'insieme*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 77 ss.; cfr. anche sul tema RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, edizione aggiornata, Utet giuridica, 2003.

diritto corporativo, nella struttura statale⁷.

Il presupposto dell'organizzazione corporativa era il concetto di categoria professionale, individuata mediante atto autoritativo dello Stato, a cui necessariamente doveva essere ricondotto l'insieme dei soggetti (datori di lavoro e lavoratori) che operavano nello stesso settore della produzione. Per ciascuna categoria professionale veniva riconosciuto, sempre in modo autoritativo, una sola associazione sindacale di datori di lavoro e una sola associazione di lavoratori, sottoposte entrambe, al controllo da parte dello Stato.

Tali sindacati, assorbiti così nell'organizzazione statale con una personalità giuridica di diritto pubblico, assumevano la rappresentanza legale dell'intera categoria, con il potere di stipulare contratti collettivi aventi efficacia generale per tutti gli appartenenti ad essa. Questo carattere deve essere considerato un emblema dell'esperienza fascista, la centralità sempre e comunque dello Stato anche se da questa centralità possono derivare delle minori garanzie e delle compressioni di libertà fondamentali.

In questo contesto, il contratto collettivo corporativo, in considerazione della preponderante funzione normativa e della efficacia *erga omnes*, ma in particolar modo in quanto rivolto a perseguire interessi pubblici, fu annoverato tra le fonti del diritto⁸, tra l'altro anche inderogabile, se non a favore dei lavoratori.

Tale disciplina ha fornito, dunque, la prima veste formale compatta al sindacato italiano ed alla contrattazione collettiva. *“Ma attenzione: non mediante una disciplina rispettosa del fenomeno sindacale quale spontaneo moto collettivo che proviene dal basso, con punte di esasperazione dei lavoratori sfruttati (dell'agricoltura e/o dei primi insediamenti industriali), bensì con una disciplina dettata dall'alto per mettere in riga le categoria professionali ed affermare la rappresentanza legale dei c. d. sindacati corporativi, uno per ciascuna categoria, rispettivamente, di lavoratori e di imprenditori – non contrapposti, ma collaborativi – i cui interessi si muovono nel diritto pubblico, in quanto subordinati al superiore interesse generale dell'economia nazionale, incarnato nello Stato corporativo”*⁹.

In tal modo, il contratto collettivo corporativo non soltanto prese decisamente le distanze dal diritto comune dei contratti per transitare a pieno titolo nel diritto pubblico, ma divenne

⁷In particolare, con la legge n. 563 del 1926, e con la Carta del Lavoro, pubblicata nella G.U. 30 Aprile 1927, n. 100.

Documento quest'ultimo che conteneva i principi cardine del sistema corporativo (i quali, anche formalmente, divennero “principi generali dell'ordinamento” con la legge n. 14 del 1941).

⁸Cfr. ROMANO S., 1930. *Contratto collettivo di lavoro e norma giuridica*, in *Arch. stud. corp.*, I., p. 27 ss., ora in ID, *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950, II, pp. 285-298.

⁹Cit. RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Dir. lav. mer.*, 2013, II, p. 255-266.

anche un vero e proprio strumento di politica economica gestito dai sindacati riconosciuti. Coerente completamento di un siffatto disegno fu il riconoscere ai contratti collettivi una funzione *paralegislativa*, assurgendo a fonti del diritto oggettivo¹⁰.

La Costituzione repubblicana, risultato di una lunga e laboriosa mediazione, respinge criticamente la concezione autoritaria del fenomeno sindacale così come concepita dall'ordinamento corporativo¹¹, superando, altresì, l'atteggiamento diffidente e di apparente neutralità che aveva caratterizzato gli Stati liberali. Con la Costituzione si valorizza l'originalità e l'autenticità del fenomeno sindacale e se ne sancisce l'autonomia, riconoscendo, infine, la doppia natura (di “movimento” e di “istituzione”) del sindacato come rappresentanza degli interessi organizzati.

Così, tra i principi economico-sociali, la Costituzione statuisce, da un lato, con formula piena ed incondizionata, che “l'organizzazione sindacale è libera” (art. 39, 1° comma, Cost.), preoccupandosi, dunque, di garantire la più ampia libertà e pluralità di ogni tipo di organizzazione degli interessi; dall'altro lato, si preoccupa, altresì, di prevedere la intelaiatura di un modello istituzionale, nel quale campeggia la rappresentanza unitaria dei sindacati registrati (purché democratici), investita del potere di stipulare contratti collettivi di categoria, aventi efficacia *erga omnes* (art. 39, 2°, 3° e 4° comma). Si riafferma così implicitamente, ma attraverso un itinerario assai diverso dal precedente, cioè quello liberal-democratico, la funzione *paralegislativa* dei contratti collettivi medesimi¹².

Il principio di libertà sindacale è riferibile a qualsiasi organizzazione abbia natura sindacale e ricomprende tanto le scelte attinenti l'organizzazione stessa, quanto la sua azione all'esterno, ivi inclusa la libertà di contrattazione collettiva e la libertà di modificare e definire l'ambito di riferimento di quest'ultima.

Solo apparentemente distonico con il principio di libertà sindacale, è, poi, il procedimento volto ad attribuire efficacia generale al contratto collettivo, mediante la previsione di “rappresentanze unitarie” abilitate a stipularlo e formate, “in rappresentanza degli iscritti”, dai sindacati che avessero richiesto “la registrazione presso uffici locali o

¹⁰Cfr. MARTONE M., *La fase corporativa*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da PERSIANI M. e CARINCI F., *Le fonti del diritto del lavoro*, (a cura di) PERSIANI M., Cedam, 2010, p. 63 ss.; PROIA G., GAMBACCIANI M., *Il contratto collettivo di diritto comune*, in *Trattato di diritto del lavoro. Organizzazione del lavoro e contrattazione collettiva*, PERSIANI M. e CARINCI F. (diretto da), PROIA G. (a cura di), Cedam, vol. II, 2014, p. 595 ss.

¹¹Ordinamento che era già stato soppresso in virtù delle disposizioni del r.d.l. n. 721 del 1943 e del d.lgs.lgt. n. 369 del 1944.

¹²Cfr. SCOGNAMIGLIO R., *L'ordinamento sindacale e la sua autonoma rilevanza*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Giappichelli Editore, 2013, p. 229 ss.

centrali”, e, in tal modo, avessero acquisito personalità giuridica. Proprio rispetto a questo meccanismo, previsto dall'art. 39, 2° co. Cost., la dottrina ha intravisto una contraddizione con il 1° comma dello stesso articolo, ritenendolo esclusivamente un residuo degli schemi e delle strutture del corporativismo. Con la conseguenza che al legislatore costituente viene rimproverato di aver configurato il sindacato come strumento per la realizzazione e la tutela degli interessi dei soci e dei non soci e di non aver invece considerato che l'interesse primario del sindacato è esclusivamente quello di difendere i soci, ossia se stesso e gli iscritti all'organizzazione.

Senonché, si tratta di una prospettiva che, come la successiva evoluzione dimostrerà, è limitata e questo perché il significato più profondo del principio di libertà sindacale comporta non soltanto il riconoscimento del pluralismo organizzativo, ma anche, e di conseguenza, la tutela della libertà di ciascuna organizzazione di individuare e perseguire interessi collettivi diversi¹³.

2. Evoluzione della struttura e dei contenuti della contrattazione collettiva

Dal Protocollo del '93 all'Accordo interconfederale del 2014

La contrattazione collettiva è certamente il principale istituto dei moderni sistemi di relazioni industriali, è attraverso questo sistema che le parti sindacali, i lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro (o i singoli datori direttamente), ricorrendo ai mezzi di pressione di cui dispongono, lo sciopero, i primi, e la capacità di resistere alle rivendicazioni salariali, i secondi, definiscono congiuntamente la regolamentazione dei rapporti, individuali e collettivi, di lavoro. Nonostante, tuttavia, gli interessi contrapposti, che ognuna delle parti sindacali rappresenta, queste ultime, pur fronteggiandosi stabilmente in un conflitto, tendono col tempo alla cooperazione e, poi, progressivamente alla istituzionalizzazione delle loro relazioni cooperative.

¹³Cfr. PROIA G., GAMBACCIANI M., *Il contratto collettivo di diritto comune*, in *Trattato di diritto del lavoro. Organizzazione del lavoro e contrattazione collettiva*, PERSIANI M. e CARINCI F. (diretto da), PROIA G. (a cura di), Cedam, vol. II, 2014, p. 595 ss.

Questo è certamente ciò che accade anche nel caso delle relazioni industriali e che giustifica lo studio della contrattazione collettiva intesa come “*procedimento di graduale composizione degli opposti interessi fra organizzazioni dei lavoratori ed imprenditori o loro organizzazioni, che trova nel contratto collettivo una formulazione giuridica finale, anche se non definitiva*”¹⁴.

In questo tipo di analisi, ruolo centrale è svolto dalla stessa attività negoziale, nella misura in cui, da mero fatto o comportamento, il procedimento di contrattazione tende irriducibilmente a perpetuarsi fino ad atteggiarsi a vere e proprie regole che le parti seguono nell'atto in cui pongono in essere la loro attività di produzione normativa. In questo modo si delinea, accanto alla staticità del contratto, il dinamismo insito nella vicenda che storicamente ha condotto alla produzione normativa.

Si deve, a questo punto evidenziare che la struttura e i contenuti della contrattazione collettiva vanno di pari passo con il sistema di relazioni industriali da cui è certamente influenzato, nello stesso tempo vi è stretta dipendenza da altri aspetti, quali la struttura del sistema produttivo, l'organizzazione del mercato del lavoro e il ritmo dello sviluppo economico. Allora risulta indispensabile ripercorrere, attraverso uno studio certo e scientifico dal punto di vista giuridico nonché storiografico, tutte le diverse fasi che la contrattazione collettiva ha attraversato, onde verificarne le condizioni e gli sviluppi in termini di maggiore o minore tasso di istituzionalizzazione.

Senonché ogni analisi che voglia privilegiare un approccio giuridico, deve fare i conti con il contesto normativo all'interno del quale la contrattazione si manifesta e opera; nel nostro caso, come anticipato, il contesto di riferimento è, stante la perdurante inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost, un contesto di diritto comune, contraddistinto dal principio di libertà sindacale solennemente enunciato dal 1° comma dell'art. 39 Cost. Ed è proprio la presenza di questo principio nel nostro ordinamento a determinare che la contrattazione collettiva, nonostante il vuoto legislativo per l'attuazione della seconda parte dell'art. 39, attraversi fasi di profonda trasformazione, efficacemente descritte dalla dottrina ricorrendo all'immagine del pendolarismo tra gestione centralizzata delle negoziazioni e decentramento contrattuale.

Nell'immediato dopoguerra il sistema contrattuale rivestì un carattere fortemente

¹⁴Così la definizione di GIUGNI G.-SCIARRA S., *Contrattazione collettiva*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, vol. II, 1981 p. 607.

centralizzato, divenne dominante il livello interconfederale, facendosi ricorso ad accordi stipulati dalle maggiori confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, perciò detti interconfederali, per perseguire l'interesse dei lavoratori di grandi rami economici (industria, agricoltura, commercio)¹⁵.

In realtà in quel periodo storico, le organizzazioni sindacali, a seguito della conquista della libertà sindacale, pur ricostituendo le proprie strutture di vertice, attraversavano un momento di grande debolezza per la sfavorevole condizione economica e politica. Si preferiva, allora, anche al fine di non disperdere la propria forza, concentrare l'attività sindacale sulla tutela di interessi generali, comuni ed essenziali a tutti i lavoratori, quali la stabilità dell'occupazione e del reddito. Tale scelta, poi, non era osteggiata dagli imprenditori, che per evitare qualsiasi attività sindacale in azienda, riconoscevano valenza ad un sistema contrattuale centralizzato e statico.

L'urgenza di porre mano a questioni gravi ed indilazionabili portò, innanzitutto, alla stipulazione degli accordi interconfederali sui salari e sulla loro rivalutazione (c.d. scala mobile).

Assistiamo, tuttavia, fino alla metà degli anni '50, ad una contrattazione di categoria debole, condizionata non solo da una situazione economica negativa, ma anche da una forte ostilità di ampie aree imprenditoriali con aperto atteggiamento antisindacale a cui, poi, si aggiungono le divisioni sindacali demolitrici di un rafforzamento del potere contrattuale del sindacato. Non a caso in questo periodo i contratti nazionali vengono rinnovati con ritardo rispetto alla scadenza preventivata e sono, inoltre, portatori di miglioramenti del tutto insignificanti con riguardo tanto alle retribuzioni quanto alle condizioni di lavoro.

Nonostante l'ingessatura del sistema contrattuale di quegli anni, una contrattazione d'azienda comincia ad affiorare spontaneamente attraverso l'operato, prima, delle *commissioni interne* (istituite con l'Accordo interconfederale del 8 Maggio 1953) e, poi, dei c.d. *comitati di agitazione*, i quali avevano finito per sostituire le commissioni nelle trattative in azienda.

Di conseguenza, cominciava, sin da subito, a delinearsi all'orizzonte la “*caratteristica bipolare dell'edificio contrattuale italiano*”¹⁶, essenzialmente incentrato sulla dinamica tra

¹⁵Per una analisi circa il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, cfr. TURONE S., *Storia del sindacato in Italia*, Laterza, Bari, 1980; CRAVERI P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il Mulino, Bologna, 1976.

¹⁶Cit. VENEZIANI B., *Ruolo ed efficacia della contrattazione collettiva articolata*, in AA.VV. *Ruolo ed efficacia della contrattazione collettiva articolata*, Franco Angeli, Milano, 1984, p. 45.

contratto nazionale di categoria e contratto collettivo aziendale¹⁷.

Il primo profondo cambiamento che subì il sistema centralistico della contrattazione collettiva è dovuto alla stipulazione dell'Accordo del 5 Luglio 1962 INTERSIND-ASAP. Le federazioni di categoria dei metalmeccanici firmarono con l'Intersind e l'Asap (le associazioni rappresentanti delle aziende a partecipazione statale) un Protocollo che aprì la stagione della contrattazione c.d. articolata. L'importanza di questo accordo traeva spunto dalla volontà delle parti sociali di introdurre nel sistema sindacale un modello effettivamente strutturato, che realizzava un sistema di relazioni contrattuali e industriali su diversi livelli, precisamente tre: nazionale di categoria, di settore e aziendale.

In realtà, nonostante l'apparenza, si trattava di un modello scarsamente decentrato, anzi ad impianto decisamente gerarchico tutto incentrato sul contratto nazionale. Infatti, gli agenti negoziali aziendali ritrovavano il riconoscimento della loro possibilità di contrattare nei limiti tracciati dal contratto generale, che determinava, attraverso apposite clausole (c.d. *clausole di rinvio*) le materie e/o gli istituti di competenza degli agenti contrattuali aziendali, che erano rappresentati non più dall'organismo di rappresentanza dei lavoratori interno, ma piuttosto dal sindacato provinciale di categoria, si trattava, in realtà, dell'articolazione territoriale del sindacato stipulante il contratto nazionale. Di contro, i lavoratori, in cambio del riconoscimento della contrattazione aziendale, attraverso il cui esercizio inevitabilmente miglioravano le loro condizioni, si impegnavano, con le c.d. *clausole di tregua* o di *pace sindacale*, a non far nascere nuovi conflitti, riconoscendo indiscriminatamente i contenuti dei contratti collettivi fino alla loro scadenza.

In un contesto del genere, però, la istituzionalizzazione della contrattazione articolata, sia pure solo parziale e condizionata, renderà ben presto evidente agli agenti sindacali diffusi nelle aziende la possibilità di rinnovare il fortino delle relazioni industriali centralizzate.

Successivamente, all'inizio di una fase di ripresa economica alla fine degli anni '60, si dette avvio ad una nuova stagione contrattuale, caratterizzata da una aspra conflittualità¹⁸ e da una intensa diffusione della contrattazione nei luoghi di lavoro, anche più piccoli delle

¹⁷Dalla storica centralità del contratto nazionale di categoria, le Confederazioni maggiormente rappresentative hanno, nel tempo, cercato di sostituire (in modo non unitario e inoltre sommario) un decentramento contrattuale caratterizzato da una sempre maggiore ampiezza della competenza relativa al contratto aziendale (spinti dalle esigenze economiche di globalizzazione). All'opposto, nell'ultimo accordo interconfederale del 2018, la spinta alla centralizzazione contrattuale sembra ri-affermarsi. Da un lato, ribadendo la centralità del contratto di categoria, dall'altro affrontando per la prima volta il tema della rappresentatività delle associazioni datoriali.

¹⁸In merito alla conflittualità della fine del decennio del '60 cfr. PIZZORNO A., *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-1972 in Italia*, in AA. VV., *Il mulino*, Bologna.