

Maria Vittoria Ballestrero

Diritto sindacale

SETTIMA EDIZIONE RIVEDUTA E AGGIORNATA



Giappichelli

PARTE I

IL DIRITTO SINDACALE DELLE ORIGINI

CAPITOLO I

ALLE ORIGINI DEL DIRITTO SINDACALE

SOMMARIO: 1. Le origini dell'organizzazione sindacale. – 1.1. La nascita delle organizzazioni sindacali dei lavoratori: le Camere del Lavoro. – 1.2. Dalle federazioni di mestiere alla costituzione della Confederazione Generale del Lavoro. – 1.3. La nascita di nuove Confederazioni. – 2. Il quadro giuridico. Dal divieto di coalizione alla tolleranza legale dello sciopero. – 3. La legge istitutiva dei Collegi dei probiviri. – 3.1. La giurisprudenza dei probiviri: il primo diritto sindacale di fonte extralegislativa. – 4. Il contratto collettivo nella elaborazione dottrinale. – 4.1. La questione dell'intervento della legge.

1. Le origini dell'organizzazione sindacale

Il diritto sindacale è una disciplina giuridica recente, se non recentissima; la sua storia è parte non secondaria della storia del movimento operaio e «della sua faticosa ricerca di organizzazioni in cui unirsi e di strategie lungo le quali indirizzarsi» (Bonifazi, Salvarani 1976, p. 23).

La nostra ricostruzione (per necessità sommaria) delle origini del diritto sindacale può aprirsi ricordando che la fabbrica, e soprattutto la grande industria, sono stati il motore di una storia (quella del movimento operaio) che è cominciata, in Italia, non diversamente che altrove, con la rivoluzione industriale.

L'industrializzazione, in Italia, è stata tardiva. Fino al 1880 lo sviluppo industriale era stato lento e la fisionomia economica del paese era rimasta prevalentemente agricola; intorno al 1880, a seguito dell'adozione delle tariffe doganali protezionistiche cominciò a svilupparsi l'industria manifatturiera, specialmente tessile e cotoniera in particolare; le misure di sostegno diretto del settore ferromeccanico consentirono lo sviluppo dell'industria meccanica, agevolato dalle commesse ferroviarie, dalla formazione delle prime grandi reti tranviarie urbane ed extraurbane, dallo sviluppo dell'industria tessile che richiedeva macchinari e impianti (Cafagna 1977, p. 57 ss.; Merli 1972, p. 114 ss.).

All'epoca, la grande fabbrica (grande, secondo il metro dell'epoca: ancora nel 1903 la media di operai occupati nelle fabbriche era di circa 39) era già presente su tutto il territorio nazionale, anche se quantitativamente era concentrata al Nord, ed aveva già prodotto la divisione del lavoro su base territoriale, con la specializzazione delle varie zone nella produzione di un solo prodotto. Accanto alla grande fabbrica meccanizzata, che utilizzava le più moderne tecnologie, re-

sistevano tuttavia vecchi opifici e piccole fabbriche, dove le condizioni di lavoro erano disumane (Errera 1880, p. 16). Le fabbriche erano locali bassi e stretti, dove si ammassava «un'accozzaglia di povera gente», e l'atmosfera «per l'alto stesso dei soverchi operai» era mefitica, densa «delle nocive esalazioni che emanano dalle materie gregge nel lavorarle, dall'olio delle macchine, dalle pareti spesso annerite dal sudiciume e dalla polvere» (Merli 1972, p. 431). Ma anche nella grande fabbrica, all'efficienza tecnica non faceva riscontro un ambiente di lavoro che tenesse in alcun modo conto delle esigenze umane ed igieniche dei lavoratori. La giornata lavorativa media si aggirava intorno alle 12 ore di lavoro effettivo; ma nelle filande, dove lavoravano soprattutto donne e bambini (la parte più indifesa della classe operaia del tempo), la giornata media era di 15-16 ore di lavoro effettivo, dedotta cioè l'ora e mezzo per il pasto e il riposo intermedio. Quanto ai salari, quelli nominali, già bassissimi, erano erosi da numerose trattenute e da forme di cointeressenza per rendere gli operai partecipi della cattiva produzione, dalle soste forzate e non retribuite, dagli indennizzi per lavori difettosi e arnesi rotti.

Le condizioni inumane di vita e di lavoro degli operai suscitavano sentimenti di preoccupata indignazione nella borghesia illuminata del tempo. A preoccupare era specialmente il lavoro delle donne e dei bambini, a causa delle malattie, degli aborti, e dei danni fisici procurati dal lavoro industriale; le donne, la cui presenza era preponderante nel settore tessile-abbigliamento, erano preferite dagli industriali, perché potevano pagarle meno ancora degli uomini, perché erano più tranquille e scioperavano meno.

L'esigenza di varare una "legislazione sociale" era messa in evidenza da tutti gli intellettuali e i filantropi del tempo, ma la legislazione protettiva tardava ad intervenire, a causa dell'opposizione tenace degli industriali, ostili ad ogni intervento legislativo, che potesse limitare l'uso indiscriminato del lavoro delle donne e dei fanciulli (Ballestrero 1979, p. 11 ss.; Castelvetti 1994, p. 60 ss.).

La prima fase della storia della legislazione sociale in Italia si esaurì tutta nella lunga vicenda parlamentare che portò all'approvazione della legge 11 febbraio 1886, n. 3657 sul lavoro dei fanciulli, incompleta e poverissima nei contenuti ("infame" la definì Saverio Nitti), molto al di sotto dello standard delle consimili leggi europee. La legge nulla disponeva riguardo al lavoro delle donne, alle quali toccò attendere ancora sedici anni per vedere una prima legge che desse loro un minimo di tutela (cfr. Ballestrero 1979, p. 111 ss.; M.L. De Cristofaro 1979, p. 23 ss.).

Meriterebbe attenzione la storia della legislazione sociale dell'ultimo ventennio del secolo XIX, perché costituisce parte integrante della storia del diritto del lavoro. Tuttavia dobbiamo ora trascurarla. Limitiamoci qui ad osservare che l'intento paternalistico che ispirò la prima fase della legislazione sociale (Castelvetti 1994, p. 107; Ballestrero 2016a), cedette il passo, nell'ultimo scorcio del secolo, a nuove prospettive; l'Italia liberale affidava (con grande cautela e molte

incertezze) all'intervento legislativo il compito di incanalare il conflitto industriale e di emancipare gli operai organizzati.

Poiché questo mutamento di strategia segnò la lenta e faticosa nascita del diritto sindacale, è su di esso che dovremo concentrare la nostra attenzione. Parleremo prima del modo in cui si sono formate le organizzazioni dei lavoratori; guarderemo quindi al quadro giuridico entro cui il movimento sindacale si è sviluppato in questo periodo della storia italiana.

1.1. *La nascita delle organizzazioni sindacali dei lavoratori: le Camere del Lavoro*

L'abolizione delle corporazioni, soppresse con l'emanazione dello Statuto albertino (1848), e nel Regno d'Italia dalla legge 29 maggio 1864, n. 1797, chiudeva definitivamente l'epoca della rigida regolamentazione del lavoro per arti e mestieri (regolamentazione già abolita in Francia dalla legge *Le Chapelier* del 1791). Per quanto il divieto di «ogni forma di associazione temporanea o permanente tra i lavoratori e ogni loro mutuo patto a non prestare lavoro se non a certe condizioni», di cui alla legge che aboliva le corporazioni, non incidesse direttamente sulla libertà di associarsi per scopi sindacali (riconosciuta come corollario del diritto di riunione sancito dall'art. 32 dello Statuto albertino), la liberalizzazione nell'esercizio delle professioni e dei mestieri costituì un ostacolo all'organizzazione autonoma e all'azione collettiva degli operai, che conobbe un effettivo sviluppo solo nell'ultimo decennio del secolo (Abrate 1977, p. 27).

Dopo la soppressione delle corporazioni, le Società Operaie di Mutuo Soccorso (SMS), che cominciarono a svilupparsi nella seconda metà dell'ottocento, costituirono la prima forma associativa, diffusa su tutto il territorio nazionale (anche se la loro presenza era concentrata essenzialmente nel Nord e in Toscana), in cui fosse presente anche la classe operaia¹.

Le SMS ottennero il riconoscimento giuridico con legge 15 aprile 1886, n. 3818. Il riconoscimento avvenne peraltro quando già le SMS erano entrate in crisi, investite dalla lotta condotta dal Partito Operaio Italiano (fondato nel 1885), le cui sezioni erano costituite da associazioni e leghe di «puri e semplici lavoratori», tendenti alla resistenza e alla lotta per il miglioramento economico-sociale. Molte di queste società e leghe di resistenza aderirono al Partito dei Lavoratori Italiani, fondato a Genova nel 1892, che assunse il nome di Partito So-

¹Oltre agli scopi economici (erogazione di sussidi), le SMS avevano in genere scopi di assistenza sanitaria gratuita e di sussidio ai soci colpiti da infortunio sul lavoro e divenuti inabili; quanto alla composizione, erano ammessi come soci sia operai sia artigiani, mentre capi-bottega e fittabili di campagna ne erano sovente soci onorari. Le SMS erano egemonizzate dai soci onorari (i «filantropi»), che ne influenzavano notevolmente l'attività, e che ne determinarono spesso l'evoluzione «in piccole società o aziende capitalistiche preoccupate dell'accumulo e della gestione dei fondi sociali»; molte «praticavano tranquillamente l'usura» (Merli 1972, p. 509). Sulle origini dell'organizzazione sindacale in Italia è ancora utile la consultazione di Gradilone 1959.

cialista Italiano nel 1895. Mentre il partito perdeva il carattere misto, politico e sindacale insieme, l'associazionismo operaio precisava la sua funzione sindacale (Merli 1972, p. 594; Castelvetti 1994, p. 82 ss.; v. anche Pera 1996, p. 20 ss.).

L'associazionismo operaio aveva peraltro già assunto, fin dall'inizio degli anni settanta del secolo diciannovesimo, una connotazione sindacale, per quanto ancora rudimentale. Nasceva nel 1872 l'Associazione tra gli operai tipografi italiani, che si proponeva il compito, tra gli altri, di far rispettare un determinato livello retributivo fissato con criteri uniformi per l'intero paese. L'associazione dei tipografi, primo esempio italiano di organismo nazionale di mestiere, aveva per protagonista una categoria di lavoratori con alta qualificazione professionale e lunga tradizione associativa (Barbadoro 1979, p. 141).

Nacquero negli stessi anni altre leghe di resistenza e altre associazioni di mestiere, che si proponevano l'obiettivo di promuovere la solidarietà di classe, di riunificare gli operai di uno stesso settore, di introdurre un livello minimo di retribuzione, di ridurre l'orario. Ma verso la fine del secolo, le ragioni della solidarietà di classe, sulla spinta oggettiva determinata dalle condizioni strutturali del lavoro operaio, determinarono il prevalere di un altro modello di organizzazione, quello per ramo di industria. Anzi, in alcune attività industriali (specie quelle nuove) gli operai si organizzavano direttamente in leghe miste, che riunivano qualifiche ovvero "mestieri" diversi: era cioè l'attività dell'impresa, e non il mestiere operaio, a determinare la struttura associativa di base.

La prima fase di questo processo di trasformazione può essere individuata nella istituzione delle *Camere del Lavoro* (CdL) (in analogia e opposizione alle *Camere di Commercio*), che cominciarono a sorgere nel 1891 (nel Nord e nel Centro Nord, mentre al Sud la loro presenza rimase limitata alle poche città nelle quali vi era un certo sviluppo industriale). Le CdL (all'origine ispirate alle *Bourses du travail*, nate in Francia qualche anno prima)² costituirono un'istituzione operaia originale. Alle CdL aderivano le *leghe* (o associazioni) "di lavoratori salariati" organizzate per mestiere, che costituivano le *sezioni uniche* della CdL; ma vi erano anche sezioni miste di Società di Mutuo Soccorso, di cooperative e associazioni varie. L'organizzazione per mestiere delle sezioni era indispensabile per il collocamento dei lavoratori, che costituì il compito fondamentale assolto dalle CdL, assieme alla mediazione nelle lotte operaie che esplosevano con frequenza e notevole intensità in quegli anni. Nel 1893 venne istituita la *Federazione nazionale delle Camere del Lavoro*, con il compito di coordinare le iniziative e diffondere l'organizzazione, specie nel settore agricolo.

Per quanto le CdL svolgessero un ruolo obiettivamente moderato, scoraggiando gli scioperi e tentando di comporre i conflitti, nel 1896 cominciarono a subire una forte repressione, e nel maggio del 1898, benché nessuna Camera

² La *Bourse* era un luogo chiuso nel quale convenivano operai e industriali per concludere contratti di lavoro e per raccogliere informazioni.

fosse alla testa dei moti popolari contro il rincaro del pane, vennero sciolte praticamente tutte le CdL.

Quando, a pochi mesi di distanza le Camere cominciarono a ricostituirsi, il movimento camerale era già profondamente cambiato. Il Congresso di Milano del 1900 sancì il carattere “sindacale” delle CdL³, vietando l’iscrizione a chi non fosse lavoratore salariato; le sezioni vennero invitate ad aderire alle rispettive *federazioni di mestiere*: insomma, per esprimerci nel linguaggio di oggi, la Camera del Lavoro assumeva la forma di una struttura sindacale locale *orizzontale*, cioè pluricategoriale.

1.2. Dalle federazioni di mestiere alla costituzione della Confederazione Generale del Lavoro

La necessità della *federazione* (riunione in un unico organismo nazionale delle associazioni o leghe locali) nasceva essenzialmente dall’esigenza di coordinare l’azione di gruppi locali, di elaborare piattaforme rivendicative comuni, sostenere gli scioperi locali e nazionali, stabilire condizioni contrattuali uniformi, rese indispensabili dai mutamenti indotti dall’espansione dell’industria manifatturiera, che scardinava i vecchi mestieri operai, aumentava la mobilità interprofessionale dei lavoratori, e rendeva indispensabile «coinvolgere simultaneamente nell’azione tutte le categorie di un determinato ramo di attività industriale, ossia i diversi gruppi degli specializzati e la manovalanza generica» (Barbadoro 1979, pp. 127-128).

Caratterizzava questo nuovo tipo di organizzazione la sua estensione a tutto un settore del mondo della produzione, comprensivo di diverse attività e mestieri operai (ad esempio, i lavoratori occupati nei vari rami della metallurgia e della meccanica costituivano la federazione dei metallurgici, gli addetti alle varie branche dell’industria tessile costituivano la federazione dei tessili, e così via). Compito pressoché esclusivo della federazione era quello della contrattazione sindacale, della elaborazione della piattaforma rivendicativa generale, della direzione delle agitazioni e degli scioperi (Procacci 1970, p. 25).

Lo sviluppo delle federazioni di mestiere⁴ fu tuttavia lento. Tra le prime nate possono ricordarsi la Federazione dei lavoratori del libro, la Federazione degli operai edili (1899): le prime federazioni riunivano ancora le organizzazioni locali di mestiere, legate al grado elevato di qualificazione degli operai che vi aderivano.

³I rapporti tra CdL e Federazioni di mestiere erano spesso conflittuali, a causa del carattere più politicizzato delle prime, determinato dalla loro funzione di rappresentanza degli interessi di varie categorie di lavoratori, e delle tendenze riformiste delle seconde, che alla lotta di classe sostituivano una lotta di categoria prevalentemente economica (Candeloro 1950; Procacci 1970).

⁴Nel linguaggio di oggi definiremmo la federazione di mestiere piuttosto sindacato *di categoria*, per distinguerla dal sindacato *di mestiere*, che associa i lavoratori non per ramo d’industria, ma appunto in ragione del “mestiere”, cioè dell’attività professionale svolta.

Ma a partire dall'inizio del novecento, le federazioni si organizzarono per ramo d'industria⁵. Prima fra tutte la *Federazione degli operai metallurgici* (FIOM), istituita nel 1901, che puntava «a dare a tutta la categoria come punto di riferimento preciso, un determinato tipo di operaio: l'operaio specializzato della grande industria, in particolare di quella meccanica» (Antonioli 1978, p. 17). La stessa strada venne seguita dai chimici; molto più complicato il percorso dei tessili, che presentava una notevole articolazione di federazioni di mestiere (Ricci 1986, p. 115).

Nella storia dell'organizzazione sindacale in Italia, il momento di svolta è segnato, nel 1906, dalla costituzione di una nuova struttura organizzativa confederale (la *Confederazione Generale del Lavoro*: CGdL).

Secondo l'art. 2 dello statuto della CGdL (approvato nel Congresso di Milano del 1906), «la Confederazione è costituita da tutte le organizzazioni aderenti alle federazioni nazionali di mestiere e alle locali Camere del Lavoro». Lo statuto assegnava alla Confederazione la «direzione generale del movimento proletario»: al rigido accentramento di carattere organizzativo corrispondeva una netta supremazia della Confederazione sulle organizzazioni di categoria e, ancor più, sulle strutture orizzontali locali (le Camere del Lavoro). L'accentramento era fortemente presente anche nelle federazioni, cosicché le strutture decentrate risultavano del tutto prive di autonomia.

Negli anni successivi, la centralizzazione venne ancora accentuata: per assicurare alla Confederazione il totale controllo della conflittualità venne addirittura riservato alla Confederazione il potere di proclamare gli scioperi (che nei fatti, tuttavia, continuarono ad essere proclamati dalle federazioni o dalle organizzazioni locali). Venne quindi disciplinata in modo più preciso la presenza di due livelli di organizzazione (quello *verticale*, cioè di *categoria*, e quello *orizzontale*, cioè *pluricategoriale*), prevedendo che la Confederazione fosse costituita: da tutte le federazioni nazionali, le cui sezioni dovevano aderire alla Confederazione e alle Camere del Lavoro; da tutte le Camere del Lavoro, che dovevano impegnare tutte le sezioni ad aderire alla Confederazione e alle proprie federazioni nazionali.

Il rigido carattere accentrato e burocratizzato della Confederazione accompagnava il superamento del sindacalismo di mestiere e la nascita delle federazioni di categoria per ramo d'industria; l'associazione (o lega) locale, ormai non più di mestiere, che aderiva alla Camera del lavoro, alla Federazione, e alla Confederazione, restava anch'essa un'organizzazione esterna ai luoghi di lavoro.

L'assenza di un'organizzazione sindacale degli operai all'interno dei luoghi di lavoro (alla quale ovviamente gli industriali si opponevano) era frutto di una scelta politica della CGdL, preoccupata che l'unità della categoria potesse frantumarsi

⁵ Nel 1901 si riunirono in Federazione nazionale le organizzazioni sindacali dei lavoratori della terra. Nel 1906 divenne segretaria della Federterra la socialista Argentina Bonetti Altobelli, molto legata ad Anna Kuliscioff, compagna di Turati e «signora del socialismo italiano».

in mille rivendicazioni aziendalistiche. La Confederazione scelse piuttosto di sviluppare le *Commissioni interne* (CI).

Nate come organismi occasionali, formati da operai delegati dai loro compagni di lavoro a trattare col datore di lavoro in occasione di vertenze e agitazioni aziendali, le CI si svilupparono a partire dagli ultimi anni del secolo (mediante accordi aziendali, di cui il più famoso – ma non certo il primo – fu quello stipulato nel 1906 tra l'Itala e la FIOM). Nel 1902, alla Pirelli di Milano, la Lega dei lavoratori in gomma e affini (sindacato d'industria e non di mestiere) costringeva l'azienda ad accettare la creazione di una rappresentanza permanente delle maestranze eletta da tutti gli operai dell'azienda, iscritti e non iscritti alla Lega. Ma era un caso isolato: negli accordi del periodo come in quelli successivi, le CI erano infatti un'emanazione diretta del sindacato, elette dai soli iscritti: non avevano potere contrattuale, ma funzioni di composizione delle controversie aziendali e di vigilanza sull'applicazione dei contratti; costituivano insomma «uno strumento dell'istanza sindacale per controllare i propri aderenti e per esercitare pressioni e coazioni sui non organizzati» (Barbadoro 1979, p. 86).

1.3. *La nascita di nuove Confederazioni*

Il panorama sindacale, che abbiamo sin qui sinteticamente descritto, cominciò a complicarsi notevolmente nel secondo decennio del novecento. Da una parte la CGdL subì la scissione (nel 1912) ad opera dei sindacalisti rivoluzionari (guidati da De Ambris), che costituirono un nuovo sindacato (USI), nel cui statuto era data la massima autonomia alle federazioni nazionali di categoria, e una netta prevalenza alle strutture orizzontali. La guerra, e con essa lo scontro tra interventisti e neutralisti, determinò nel 1914 un'ulteriore scissione, all'interno dell'USI, della minoranza interventista, che diede luogo, nel 1918, alla costituzione della UIL.

D'altra parte, a partire dal 1907 venne costituito un Segretariato generale delle Unioni professionali cattoliche, considerato il precedente della *Confederazione dei lavoratori italiani* (CIL), Confederazione sindacale cattolica nata nel 1918. La CIL rifiutava la lotta di classe e auspicava la collaborazione tra capitale e lavoro, ponendosi altresì l'obiettivo di un maggiore sviluppo della legislazione sociale e l'estensione della contrattazione collettiva. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, anche nella CIL era presente un livello verticale (che faceva capo alle Federazioni nazionali, alle quali lo statuto affidava i compiti di maggior importanza) e un livello orizzontale (le unioni del lavoro, che nei fatti svolgevano compiti di direzione dell'azione sindacale a livello locale).

Le associazioni degli imprenditori nacquero come organizzazioni a carattere difensivo, come contraltare alle organizzazioni operaie, e per reggere l'impatto della loro azione rivendicativa: avevano, in origine, carattere temporaneo, frutto di accordi occasionali tra imprenditori della stessa zona o della stessa provincia.

La prima vera organizzazione imprenditoriale può essere considerata la *Lega Industriale* di Torino (1906)⁶: la Lega si proponeva di tutelare gli interessi dell'industria e degli industriali e di ricercare, nel rispetto della "libertà di lavoro", "buone intese" con gli operai: la contrattazione con le leghe operaie era dunque nei suoi obiettivi, a patto tuttavia che il sindacato non pretendesse di entrare in fabbrica. Portatrice delle aspirazioni degli industriali ad assumere la direzione dell'economia del paese, la Lega «combatteva ogni vincolo legislativo alla disponibilità padronale della manodopera e persino i controlli del potere pubblico sull'applicazione delle norme, al fine di non sopportare alcun intralcio alla produzione o aumento di costi» (Barbadoro 1979, p. 375).

Il modello della Lega torinese si estese rapidamente. Presto emerse anche la necessità di dare agli industriali un'organizzazione centralizzata di dimensione nazionale, capace di affrontare l'acutizzarsi delle lotte operaie e di esercitare la massima pressione sul potere pubblico. La *Confederazione Italiana dell'Industria* (CIDI) nacque a Torino nel 1910: raggruppava sia le associazioni (o leghe) locali degli industriali, sia singoli industriali del Nord, per un totale di 1200 aziende e 160.000 dipendenti.

2. *Il quadro giuridico. Dal divieto di coalizione alla tolleranza legale dello sciopero*

Le vicende di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo si svolsero in un quadro giuridico che conobbe anch'esso una notevole evoluzione.

Intanto occorre tenere presente che per quanto l'associazione sindacale non fosse formalmente vietata, la legge n. 1797/1864 (che aboliva le corporazioni) rappresentò un ostacolo all'organizzazione autonoma e all'azione collettiva degli operai.

Un ostacolo assai più consistente era costituito dalle disposizioni contenute negli artt. 385-388 del codice penale sardo-italiano del 1859⁷, che sancivano il

⁶La sconfitta del cotonificio Poma, che non aveva potuto resistere alla pressione della lotta condotta in forma organizzata dagli operai della fabbrica, con la solidarietà di tutto il proletariato urbano, aveva indotto gli industriali ad unirsi, «a far massa» (come diceva Einaudi), ad attaccare (con le serrate in risposta agli scioperi), a difendersi (impedendo alle imprese associate di dare occupazione agli scioperanti), ad istituire Casse di assicurazione contro gli scioperi in risposta ai fondi di resistenza con i quali le leghe sostenevano gli scioperanti.

⁷L'art. 385 disponeva, relativamente alla coalizione (detta "concerto") dei datori di lavoro: «Qualunque concerto formato tra coloro che danno lavoro agli operai, il quale tenda a costringerli ingiustamente ed abusivamente ad una diminuzione di salario od a ricevere in pagamento di tutto o di parte del medesimo merci, derrate o altre cose, se tale concerto sia stato seguito da un principio di esecuzione, sarà punito col carcere estensibile ad un mese e con la multa da lire cento a lire a tremila». L'art. 386 disponeva (relativamente alla coalizione tra operai): «ogni concerto di operai

divieto di coalizione, cioè di ogni accordo tra industriali ovvero tra operai, diretto a far pressione sulla controparte perché accettasse condizioni meno favorevoli: “principi di esecuzione” della coalizione, che costituivano elemento essenziale del reato, erano rispettivamente la *serrata* (sospensione dell’attività dell’impresa) e lo *sciopero*.

La perdurante vigenza del divieto di coalizione era però in contrasto con gli intenti di maggior apertura verso l’associazionismo professionale e il riconoscimento del suo ruolo, che erano propri dei governi degli anni ottanta del secolo XIX. Ma la realizzazione della “depenalizzazione” dello sciopero e della serrata richiese tempi lunghi. Dopo la bocciatura di un primo progetto governativo, nel 1887 il Ministro di grazia e giustizia Zanardelli presentò alla Camera il suo progetto di codice penale, che conteneva tre articoli sui delitti contro la libertà del lavoro, che passarono senza molte variazioni nel testo definitivo del codice (emanato nel 1889).

Le nuove disposizioni (artt. 165-167 c.p.)⁸ non menzionavano né lo *sciopero* né la *serrata* e neppure la *coalizione* (vale a dire l’accordo con il quale i padroni si coalizzavano per porre in essere una serrata, e gli operai per porre in essere uno sciopero). Erano invece previsti nuovi delitti (appunto contro la libertà del lavoro): comportamenti violenti e/o minacciosi, anche consistenti nella non pacifica, ma al contrario *violenta o minacciosa*, cessazione dell’attività da parte dell’imprenditore (vale a dire: *serrata*), o nella sospensione del lavoro da parte degli operai (vale a dire: *sciopero*), allo scopo di modificare i patti esistenti.

Come si è giustamente osservato, «rispetto alla logica e al tempo del codice sardo», vi era ora «l’accettazione, magari *obtorto collo*, dello sciopero come arma sociale», ovvero strumento normale delle lotte nel mondo del lavoro, «con l’implicita ammissione del conflitto di classe quale fisiologica condizione dell’economia di mercato»⁹. Tuttavia, anche dopo la “depenalizzazione” lo sciopero restava una mancata esecuzione della prestazione lavorativa e dunque un inadempimento contrattuale, al quale la dottrina collegava le conseguenze di cui parleremo oltre (*infra*, § 3.1).

La riforma certamente «attuò una modifica radicale dell’ordinamento nella

che tenda, senza ragionevole causa, a sospendere, impedire o rincolare i lavori, sarà punito col carcere estensibile a tre mesi, sempreché il concerto abbia avuto un principio di esecuzione».

⁸ Art. 165: «Chiunque con violenza o minaccia restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell’industria o del commercio è punito con la detenzione sino a venti mesi e con la multa da lire cento a tremila». Art. 166: «Chiunque con violenza o minaccia cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione del lavoro, per imporre sia ad operai, sia a padroni od imprenditori, una diminuzione od un aumento dei salari, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti, è punito con la detenzione fino a 20 mesi». Art. 167: «Quando vi siano capi o promotori dei fatti preveduti negli articoli precedenti, la pena per essi è della detenzione da tre mesi a tre anni e della multa da lire 500 a lire 5000».

⁹ De Simone 2021, p. 631.

considerazione dei fatti collettivi, ormai di per sé irrilevanti sotto il profilo penalistico» (Castelvetri 1994, p. 141 ss.; ricostruzioni di segno diverso in Neppi Modona 1969, e Romagnoli 1974a); tuttavia si dimostrò nei fatti fin troppo avanzata per una magistratura che stentava ad adeguarvisi. Specialmente nella giurisprudenza della Cassazione emerse un'attitudine autoritaria e antioperaia: la Corte spesso ampliava la nozione della violenza o della minaccia, «fino ad attrarvi comportamenti che, se isolati dalle proteste operaie, non erano comunemente ritenuti violenti o minacciosi»¹⁰. In ogni caso, al di là delle interpretazioni riduttive e perfino vanificatrici della magistratura e della dottrina più conservatrice e malgrado le repressioni poliziesche dell'ultimo scorcio di secolo, l'apertura dell'ordinamento verso l'associazionismo sindacale e la tolleranza legale delle azioni di lotta segnarono la nascita di un quadro giuridico che consegnava alla libera determinazione delle forze contrapposte lo sviluppo dei propri reciproci rapporti (Castelvetri 1994, p. 154; per i dati sugli scioperi cfr. De Santis 1979). La legge di cui parleremo nel prossimo paragrafo si inserisce proprio in questo quadro, espressione della politica giolittiana di intervento statale teso a riequilibrare piuttosto che a prevenire i conflitti tra industriali e operai.

3. La legge istitutiva dei Collegi dei probiviri

Il problema della conflittualità preoccupava non poco la classe dirigente italiana: gli scioperi avevano distrutto il mito della pace sociale, anche se le lotte operaie, fino al 1880, erano scarsamente diffuse rispetto ad altri paesi europei (per l'arretratezza dello sviluppo industriale italiano) e prive di direzione unitaria.

Nel 1878 (dopo gli scioperi nel biellese) fu istituita dal Ministro Crispi una Commissione parlamentare di inchiesta sugli scioperi, che accolse, tra le proposte avanzate per risolvere i conflitti di lavoro, quella di istituire un "collegio dei probiviri" per conciliare ed eventualmente decidere le controversie sorte tra industriali e operai, contribuendo così a conservare la pace sociale. Ai lavori della Commissione fece seguito la presentazione (nel 1883) di un progetto di legge sull'istituzione dei *Collegi dei probiviri*, il cui fine esplicito era la «pacificazione sociale, la composizione dei conflitti di lavoro, la rimozione delle cause degli scioperi a vantaggio della produzione», in uno spirito di reciproca fiducia e benevolenza fra le classi. Il progetto non arrivò neppure ad essere discusso in Parlamento. Nel 1891 il Governo presentò un proprio progetto, molto più favorevole agli indu-

¹⁰La Cassazione ritenne ad esempio (in una sentenza del 1902, citata da Neppi Modona 1969, p. 110, nt. 33) che a prescindere dal comportamento minaccioso, le sole parole rivolte dagli scioperanti ai compagni «che se fossero andati a lavorare sarebbero state botte» fossero sufficienti ad integrare il reato di cui all'art. 166 c.p.

striali, che accentuava la funzione conciliatrice su quella giudicante, alla quale si poteva ricorrere solo dopo aver sperimentato la conciliazione, e comunque sempre per libera volontà delle parti. Il progetto, dopo un lungo iter parlamentare, divenne finalmente legge il 15 giugno 1893 (l. n. 25/1893); il regolamento di attuazione venne emanato l'anno successivo. Pure tardiva, difettosa e debole, la legge rappresentava un correttivo all'assoluta e insindacabile libertà contrattuale, che consentì l'elaborazione di una "giurisprudenza" (su cui torneremo tra breve) ricca di implicazioni importanti (Monteleone 1977; Passaniti 2006, p. 364 ss.).

La legge prevedeva anzitutto che i *Collegi dei probiviri* non dovessero essere obbligatoriamente costituiti; la loro costituzione era perciò lasciata alla volontà delle parti interessate. Poiché l'ufficio (al quale per la prima volta vennero ammesse le donne) era gratuito, esso risultava particolarmente gravoso per gli operai; inoltre gli industriali frequentemente non "collaboravano", e perciò la diffusione dei Collegi dei probiviri risultò complessivamente modesta¹¹.

Cruciale era la questione della competenza dei Collegi dei probiviri: anzitutto, all'interno del Collegio l'ufficio di conciliazione aveva una competenza più ampia di quella della giuria; inoltre, non solo il valore della controversia non poteva eccedere le 200 lire (poche anche per l'epoca), ma soprattutto la legge escludeva le controversie economiche collettive, ammettendo le controversie su "salari e orari da convenirsi" (vale a dire sui *concordati collettivi*, cioè su ciò che oggi, *mutatis mutandis*, chiamiamo *contratti collettivi*) solo nel caso avessero carattere individuale, quando cioè (come diceva Redenti) «fossero legittimamente entrati a far parte costitutiva di contratti o ad influire sul loro regolamento» (Redenti 1906, p. 68). La legge ribadiva per questa via l'estraneità dello Stato al conflitto industriale, la cui gestione restava affidata all'autotutela delle parti: e cioè alla contrattazione collettiva e alle forme di lotta con le quali ciascuna di esse era in grado di sostenere le proprie rivendicazioni.

¹¹Peraltro, il campo di applicazione della legge escludeva settori importanti, come le imprese agricole e commerciali, le ferrovie, i trasporti, i cantieri gestiti dallo Stato. I Collegi dei probiviri erano organi dello Stato, ai quali venivano affidati compiti di amministrazione della giustizia (in dottrina erano qualificati come "giurisdizione speciale"). Costavano di un numero variabile di membri (da dieci a venti), in rappresentanza paritetica degli industriali e degli operai, eletti separatamente dalle rispettive categorie; presidente e vicepresidente erano nominati dal MAIC (Ministero dell'agricoltura, industria e commercio) con scelta discrezionale tra persone aventi i requisiti di legge per essere nominati conciliatori: persone con formazione culturale e reddito tali da escluderne l'appartenenza alla classe operaia. Il procedimento, rapido e gratuito, doveva portare alla composizione in via amichevole della controversia; solo quando la composizione amichevole falliva, una giuria costituita in seno al Collegio definiva con un giudizio la controversia: ma la funzione conciliativa era nettamente privilegiata, tanto che vennero istituiti dei premi per i collegi che potessero vantare un altissimo numero di controversie conciliate. A norma dell'art. 8 della legge n. 25/1893, poteva adirsi l'ufficio di conciliazione per il componimento di «tutte le controversie collegate allo svolgimento di un'attività industriale, a prescindere dalla natura subordinata o autonoma del rapporto obbligatorio sottostante, ricomprendendo pertanto anche i contratti di cottimo collettivo tra industriali e capo cottimisti»: Castelvetti 1994, p. 180.

Nel 1909, alla vigilia della caduta del terzo Governo Giolitti, venne presentato un nuovo progetto che estendeva la competenza dei Collegi dei probiviri ai conflitti collettivi, adeguando questa istituzione alla mutata situazione sociale: ma il progetto rimase tale. Per contro i Collegi si estesero progressivamente a settori in origine esclusi, compreso l'impiego privato (dove presero il nome di Commissioni provinciali per l'impiego privato). Ma già nel 1923 cominciarono i primi attacchi a questa istituzione: attacchi che si conclusero, nel 1928, con la demolizione, da parte del legislatore fascista, dell'intero edificio probivirale (r.d. 26 febbraio 1928, n. 471) (Passaniti 2006, p. 391 ss.).

3.1. *La giurisprudenza dei probiviri: il primo diritto sindacale di fonte extralegislativa*

Oggetto delle controversie sottoposte ai Collegi dei probiviri furono essenzialmente i salari, i danni derivanti dal licenziamento, lo scioglimento del contratto di lavoro e di tirocinio. Dati i limiti imposti dal legislatore alla competenza dei Collegi dei probiviri, le grandi questioni collettive (scioperi, aumenti salariali, riduzioni di orario) restarono al di fuori della loro giurisdizione. I giudizi si concludevano spesso a favore degli industriali: ciò fa pensare che i presidenti dei Collegi dei probiviri, più colti e benestanti, giocassero un ruolo spesso decisivo. Ciò nonostante, i Collegi dei probiviri ebbero l'indubbio merito di creare un nuovo diritto del lavoro industriale, estraendo «nuove regole di diritto dall'indistinto delle pratiche locali e delle consuetudini» (Castelvetri 1994, p. 199), che costituiranno un punto di riferimento per le elaborazioni successive.

Per quanto ci interessa in questa sede, occorre segnalare gli orientamenti che emersero nella "giurisprudenza" dei probiviri in materia di sciopero e di efficacia dei concordati collettivi. I Collegi dei probiviri si trovarono anzitutto di fronte ad una nuova pratica, il *concordato di tariffa*¹² o *contratto collettivo* (resterà poi questo nome), di cui si trovarono a dover decidere la natura e l'efficacia. Si trattava dei contratti stipulati «tra gruppi di operai e industriali su determinate norme», perché entrassero obbligatoriamente a far parte dei contratti di lavoro stipulati e da stipularsi tra di loro, cioè perché funzionassero «come fonte del loro regolamento» (Redenti 1906, p. 90).

Agli inizi del nuovo secolo già esisteva una fitta rete di contratti che «presentava un bilancio di un rilevante attivo di conquiste in materia di livelli e

¹²L'espressione *concordato di tariffa* costituisce la traduzione – cattiva secondo L. Barassi – dell'espressione *Tarifvertrag* "contratto di tariffa", usata da P. Lotmar in un saggio del 1900, considerato fondamentale per la scienza giuslavoristica tedesca (una versione ridotta del saggio, tradotto da Gaeta, è pubblicata in *DLRI*, 1984, p. 313 ss., col titolo *I contratti di tariffa tra datori e prestatori di lavoro*). Nell'ambito della collana *per la storia del pensiero giuridico moderno*, è pubblicato il volume P. Lotmar, *La giustizia e altri scritti*, a cura di I. Fargnoli e L. Nogler, Giuffrè, Milano, 2020 (il saggio citato sopra è a p. 157 ss.).

minimi salariali, di orario, di delimitazioni e maggiorazioni dello straordinario, di regolamentazione concordata delle modalità e guadagni di cottimo, di migliorate disposizioni disciplinari». Dalle prime esperienze di concordati aziendali si era progressivamente passati alle più mature esperienze di contratti collettivi applicabili in una certa zona, o addirittura nell'intero territorio nazionale, il cui obiettivo era «arrivare all'uniformità dei trattamenti salariali e normativi a livello nazionale» (Barbadoro 1979, pp. 399 ss.).

I Collegi, partendo dalla considerazione della funzione economico-sociale del concordato, diretto a regolare la concorrenza tra industriali da una parte e tra lavoratori dall'altra (la funzione, dicevano, era quella di «parificare la misura delle mercedi e le ore di lavoro») (Caprioli 1992, p. 24), affermarono l'efficacia *ultra partes* del concordato o contratto collettivo (efficace, secondo il diritto civile, solo tra le parti che lo avevano stipulato). Ancora, i Collegi affermarono l'inderogabilità del concordato collettivo ad opera delle pattuizioni individuali, in virtù del principio di solidarietà tra “consorti” legati in un patto associativo¹³.

Non meno innovative le decisioni che i Collegi assunsero in materia di *sciopero*, di cui, lo ricordiamo, il codice penale aveva appena sancito la non punibilità (sempre che non avesse dato luogo a comportamenti violenti o minacciosi). La maggiore questione atteneva agli effetti dello sciopero sul contratto di lavoro. I Collegi dei probiviri, diversamente da quanto pensava la dottrina del tempo, ritenevano che la partecipazione dell'operaio ad uno sciopero sospendesse il rapporto di lavoro e non potesse «mai costituire contro di lui causa di risoluzione». Pertanto – affermavano – «l'operaio licenziato alla ripresa dei lavori ha diritto ad un'indennità pari ad otto giorni di salario, detratte le spese per la sua momentanea sostituzione sostenute dall'imprenditore durante lo sciopero» (Rendenti 1906, mass. n. 441 e 445; Ghera 1995)¹⁴.

¹³ Per i probiviri, nella «pragmatica informalità» che si respirava nella «riserva indiana del diritto probivirale», tutto era possibile, ma tutto era anche limitato alla soluzione di un caso concreto, e la soluzione diventava evanescente non appena si ritornava «nei consueti sentieri del “vero” diritto»: Passaniti 2006, pp. 421-423. Il rilievo, certo corretto, nulla toglie tuttavia al carattere fortemente innovativo di questa “giurisprudenza” probivirale, alla quale dava diffusione la pubblicazione sul *Monitore dei Tribunali*, e che dunque contribuiva a far crescere nell'ambiente giuridico la conoscenza del “nuovo” diritto che si andava creando nella pratica di questa magistratura industriale.

¹⁴ In genere, secondo i Collegi, la partecipazione ad uno sciopero non poteva essere considerata come atto di “dimissioni volontarie” dell'operaio, e di conseguenza lo scioglimento del rapporto di lavoro era ricondotto ad un licenziamento: licenziamento ingiustificato, per il quale i Collegi riconoscevano il diritto dell'operaio ad un equo indennizzo. Ma attenuavano poi la portata di queste conclusioni, assegnando carattere vincolante alle regole “procedurali” che talvolta erano previste nei concordati: specialmente la regola del preavviso dello sciopero era ritenuta vincolante per gli operai, e la sua violazione era considerata una giusta causa di licenziamento.

4. *Il contratto collettivo nella elaborazione dottrinale*

Le decisioni di questo tenore erano sommerse dalle critiche dei giuristi e venivano spesso travolte in appello dal giudice ordinario (Pretore o Tribunale, a seconda del valore della controversia) presso il quale le decisioni dei Collegi potevano essere impugnate per incompetenza o eccesso di potere (ma la genericità di queste formule non impediva al giudice di entrare nel merito della decisione del Collegio). Specialmente per ciò che concerne il contratto collettivo, le statuizioni dei Collegi in ordine all'*efficacia ultra partes* e all'*inderogabilità* risultavano tecnicamente fragili: sulla sola base del diritto (civile) allora vigente, non sembrava possibile né estendere l'efficacia del contratto collettivo *ultra partes*, vale a dire oltre i limiti della rappresentanza negoziale delle parti che lo avevano stipulato, né impedire la derogabilità del contratto collettivo in sede di pattuizioni individuali.

I primi commentatori, che studiavano il contratto collettivo nella forma allora prevalente di contratto aziendale o locale, ancora vedevano in esso un contratto di lavoro cumulativo (vale a dire una somma di tanti contratti individuali di lavoro quante sono le coppie di individui rappresentate rispettivamente dalle associazioni stipulanti), oppure, ed era già un progresso verso la comprensione del fenomeno, un contratto di lavoro complesso (un unico contratto di lavoro, produttivo per i lavoratori di un'unica obbligazione di natura collettiva) (Ascoli 1903; Nicotra 1906; cfr. Passaniti 2006, p. 435 ss.).

Ma già nel 1904 Giuseppe Messina¹⁵ (Messina 1904) individuava «nell'accordo interno del gruppo (...) un presupposto concettualmente necessario del contratto collettivo» (Mengoni 1985, p. 256). Tale accordo – affermava Messina – determina «la riduzione della pluralità dei membri di una parte contraente ad un unico paciscente» (vale a dire un'unica parte) e consente di produrre tra i membri del gruppo l'obbligo reciproco di rispettare le tariffe concordate. Il contratto collettivo¹⁶ era concepito come un contratto unico, in grado di produrre un effetto obbligatorio per il datore di lavoro che si era vincolato, con un'unica promessa, verso un gruppo di lavoratori, rappresentati dall'associazione stipulante.

Messina tracciava così una distinzione concettuale netta tra contratto collettivo, a cui assegnava la funzione normativa di disciplinare i futuri contratti indi-

¹⁵ Messina era un insigne civilista al quale la dottrina riconosce oggi il ruolo di fondatore della moderna teoria del contratto collettivo; per la biografia di Messina cfr. Romagnoli 1986, p. 107 ss.; Nogler 2013. Messina correggeva e arricchiva la teoria già elaborata in Germania da Lotmar, su cui cfr. Nogler 1997, p. 10 ss. Nella scia di Messina si collocava la teoria del contratto collettivo di Galizia 1907, su cui cfr. Napoli 2000.

¹⁶ Messina suggeriva di chiamarlo *concordato di tariffe*, per meglio distinguerlo dal contratto di lavoro e da quel contratto di cottimo collettivo che pure era chiamato "contratto collettivo".

viduali di lavoro, e contratto individuale di lavoro. L'effetto obbligatorio del contratto collettivo non poteva essere eliminato mediante il consenso dei singoli lavoratori: la stipulazione di un contratto individuale difforme poteva infatti essere vista come la violazione del contratto collettivo, fonte di responsabilità verso gli altri membri del gruppo. Alla luce del diritto vigente, il contratto collettivo era dunque vincolante per entrambe le parti (datore di lavoro e lavoratori rappresentati dalle associazioni stipulanti). Ma tale vincolatività, o *efficacia obbligatoria*, non comportava anche l'*efficacia reale* del contratto collettivo (o *effetto normativo*: vale a dire la nullità delle clausole difformi del contratto individuale)¹⁷.

Oltre l'insigne giurista non andava: né avrebbe potuto andare, stanti i limiti che il diritto civile gli imponeva di rispettare; cosicché i risultati erano ben lontani da quelli cui erano giunti, non senza esitazioni e contraddizioni, (taluni) Collegi probivirali. Ma erano risultati lontani anche dall'obiettivo di garantire la pace sociale per tutto il periodo della vigenza del contratto collettivo, che più premeva alla borghesia dell'epoca: la «stabilità del regolamento di lavoro concordato, e quindi l'affidabilità del contratto collettivo come base di programmazione dei costi di lavoro», era del resto il vero interesse dei datori di lavoro, che ne giustificava l'impegno assunto col contratto collettivo (Mengoni 1985, p. 263). Per ottenere questo risultato occorreva tuttavia una legge: di ciò erano tutti ben consapevoli¹⁸.

4.1. La questione dell'intervento della legge

Pure nella profonda diversità delle posizioni espresse, e pure essendo assai consistenti le riserve sull'operato dei Collegi, la migliore dottrina dell'epoca seppe cogliere gli spunti che emergevano dalla "giurisprudenza" probivirale. L'atteggiamento verso il sindacalismo operaio era mutato, e se ne può trovare conferma anche nell'istituzione, con legge 29 giugno 1902, n. 246, del *Consiglio superiore del lavoro*, in seno al quale (con r.d. 11 agosto 1904) le federazioni dei lavoratori vennero chiamate a designare sette operai: ma il "coinvolgimento" dei sindacati operai non aveva il senso dell'accettazione delle regole spontanee del

¹⁷ Le parti, affermava Messina, si fanno «la promessa scambievole» di «dare ai contratti individuali, se e quando ne concluderanno, le condizioni delle tariffe»: ma, nel caso in cui una o entrambe le parti del contratto individuale di lavoro avessero stipulato clausole difformi da quelle del contratto collettivo, al più ne sarebbe potuta derivare un'azione di danni «dai subietti della parte avversa estranei al contratto di lavoro difforme e dai consorti – ciascuno per la propria parte». Messina non condivideva le conclusioni di Lotmar sull'inderogabilità del *Tarifvertrag*.

¹⁸ Si può ricordare che la legge n. 337/1907 sul contratto di lavoro in risaia, prevedendo la stipulazione di un accordo tra una delegazione di lavoratori e il datore di lavoro, è la prima legge italiana che parla del contratto collettivo (Gaeta 2016).

conflitto industriale¹⁹. E infatti «una vena sottilmente illiberale (...) già percorreva l'esperienza giolittiana» (Vardaro 1985, p. 74): che così fosse, lo si può capire dalle proposte formulate nell'ambito del Comitato permanente, investito nel 1905 dal Consiglio del compito di studiare «la più conveniente disciplina da darsi per legge alle relazioni di lavoro» (Messina 1907), che prefiguravano uno stretto controllo poliziesco sulle associazioni sindacali registrate, alle quali sole era dato il potere di stipulare concordati di tariffe.

La relazione finale, redatta da Messina, respingeva quelle proposte e prospettava politiche del diritto coerenti alle strategie di uno Stato liberale, nel quale la legge non doveva “disinteressarsi” delle parti contraenti, ma “riservare” invece particolari benefici ai concordati stipulati dalle associazioni che volontariamente si fossero sottoposte alla procedura di *registrazione*, dando così «in diritto alla volontà collettiva quel valore che ad essa spetta nei fatti». I “benefici” erano, brevemente riassumendo, i seguenti. Per ciò che attiene al contenuto del concordato di tariffe, la legge regolatrice avrebbe dovuto considerarlo come una convenzione, relativa alle condizioni di lavoro, stipulata tra uno o più datori di lavoro ed una pluralità di lavoratori per fissare preventivamente in modo obbligatorio le condizioni dei futuri contratti di lavoro delle parti. L'effetto principale dei concordati sarebbe stata la loro *inderogabilità assoluta*: «le parti stesse e gli altri interessati – affermava Messina – potranno ignorare le stipulazioni difformi, come se non fossero state mai concluse, e potranno esigere quanto i concordati concedevano». I datori di lavoro e i lavoratori sarebbero stati obbligati a rispettare i concordati anche nei contratti di lavoro conclusi con persone non vincolate dalle tariffe (cioè estranee alle associazioni stipulanti).

I concordati non conclusi da associazioni registrate (ad esempio da assemblee di scioperanti), per ottenere un'efficacia eguale a quella dei concordati stipulati da associazioni registrate, avrebbero dovuto riportare, per essere approvati, il voto favorevole di due terzi degli operai e di due terzi degli industriali che occupavano due terzi degli operai²⁰.

La proposta (volutamente limitata e prudente) di Messina, e del Consiglio superiore del lavoro che la aveva approvata, non ebbe buona accoglienza: il dissenso più radicale riguardava il carattere facoltativo della registrazione delle associazioni sindacali, osteggiato da quanti (e fra questi Lodovico Barassi²¹)

¹⁹ Ancora nel 1909 Carnelutti scriveva: «per una legislazione che accetti francamente e secondi il movimento associativo professionale forse la coscienza nostra comune non è ancora matura» (cit. da Romagnoli 1974a, p. 153). Cfr. G. Santoro Passarelli 2016.

²⁰ Secondo Caruso 1992, p. 30, Messina aveva intuito «che la volontà della maggioranza (...) diventa il fondamento giuridico della efficacia del contratto collettivo, anche al di fuori del perimetro della rappresentanza associativa». Ma di ciò parleremo oltre (*infra*, PT. IV, Cap. I).

²¹ Tra gli studiosi del diritto del lavoro è diffusa l'opinione che Lodovico (o Ludovico: lui stesso usava a volte l'uno, a volte l'altro nome) Barassi sia il padre fondatore del diritto del lavoro italiano: questo riconoscimento è tributato al civilista (nato nel 1873 e morto nel 1961) che nel lon-

già pensavano ad un intervento della legge più “forte”: una legge regolatrice, piuttosto che una legge ancora in equilibrio tra disciplina statale del fenomeno sindacale e volontà di assecondarne l'autonoma capacità di regolare i rapporti tra lavoratori e industriali. Insomma, l'intervento della legge era considerato ineluttabile: la vena “sottilmente illiberale” dei giolittiani andava assumendo connotati sempre più marcatamente illiberali.

Si è giustamente osservato che le soluzioni proposte dallo schema di legge sindacale di cui abbiamo parlato «non potevano non servire (almeno) come indicazioni tecniche al giurista, Alfredo Rocco, chiamato a compilare la legge del '26» (Romagnoli 1974b, p. 192): legge della quale parleremo nel prossimo capitolo.

tano 1901, quando la nostra disciplina non esisteva ancora, dedicò una monografia di quasi mille pagine al *Contratto di lavoro nel diritto positivo italiano* (la seconda edizione, ampiamente e profondamente riveduta è del 1915-17).

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla settima edizione</i>	XIX
<i>Abbreviazioni</i>	XXI

Parte I

IL DIRITTO SINDACALE DELLE ORIGINI

Capitolo I

ALLE ORIGINI DEL DIRITTO SINDACALE

1. Le origini dell'organizzazione sindacale	3
1.1. La nascita delle organizzazioni sindacali dei lavoratori: le Camere del Lavoro	5
1.2. Dalle federazioni di mestiere alla costituzione della Confederazione Generale del Lavoro	7
1.3. La nascita di nuove Confederazioni	9
2. Il quadro giuridico. Dal divieto di coalizione alla tolleranza legale dello sciopero	10
3. La legge istitutiva dei Collegi dei probiviri	12
3.1. La giurisprudenza dei probiviri: il primo diritto sindacale di fonte extralegislativa	14
4. Il contratto collettivo nella elaborazione dottrinale	16
4.1. La questione dell'intervento della legge	17

Capitolo II

LA LEGISLAZIONE SINDACALE DEL REGIME FASCISTA

1. Dalla fine della guerra all'avvento del fascismo	21
2. La legge sindacale fascista	24

	<i>pag.</i>
2.1. Riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali e monopolio della rappresentanza sindacale	24
2.2. Il contratto collettivo corporativo. <i>a)</i> Le parti stipulanti. <i>b)</i> L'efficacia soggettiva. <i>c)</i> L'ambito di applicazione. <i>d)</i> Il contenuto. <i>e)</i> L'efficacia nel tempo. <i>f)</i> L'inderogabilità	28
2.3. La Magistratura del lavoro	34
2.4. Lo sciopero e la serrata	35

Capitolo III

DALLA SOPPRESSIONE DELL'ORDINAMENTO CORPORATIVO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE

1. Il Patto di Roma	37
2. La soppressione dell'ordinamento corporativo	39
2.1. Problemi di interpretazione dell'art. 43, d.l.lgt. n. 369/1944	41
3. Dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo: dall'unità sindacale alla scissione della CGIL unitaria	42
4. Dal dibattito in Assemblea costituente alla formulazione dell'art. 39 Cost.	45
5. Ragioni storiche della mancata attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost.	49

Parte II

LA MANCATA ATTUAZIONE DEL MODELLO COSTITUZIONALE. ASCESA E CRISI DEL SISTEMA SINDACALE DI FATTO

Capitolo I

L'ASTENSIONE DELLA LEGGE E LA COSTRUZIONE DEL NUOVO DIRITTO SINDACALE

Sezione I. – *Teorie e prassi sindacali*

1. La "carenza legislativa"	55
2. Teorie e prassi sindacali	56
2.1. Le prime fasi del "disgelo" istituzionale	60
2.1.1. Il distacco delle aziende a partecipazione statale	60
2.1.2. La "legge Vigorelli"	61

	<i>pag.</i>
2.2. Dalla svolta degli anni sessanta all'“autunno caldo”: le grandi trasformazioni del sistema di relazioni industriali. <i>a)</i> Il contesto economico-politico. <i>b)</i> L'evoluzione delle relazioni industriali. <i>c)</i> Dal maggio francese all'autunno caldo	62
 <i>Sezione II. – Teorie e ideologie del diritto sindacale. Dall'astensione della legge allo Statuto dei lavoratori</i>	
1. La privatizzazione del diritto sindacale	69
1.1. La teoria dell'ordinamento intersindacale	73
2. Dall'astensione della legge alla legislazione promozionale	76
2.1. Il diritto sindacale tra continuità e discontinuità	77
 Capitolo II	
EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI RELAZIONI INDUSTRIALI	
1. Dalle prime esperienze di concertazione sociale al Protocollo del 1993	81
2. Crisi della concertazione sociale e contrattazione “separata”	84
3. La ricomposizione del sistema. L'avvio di una nuova stagione di Accordi Interconfederali	87
3.1. Gli accordi dell'ultimo decennio	89
4. Nuovi scenari e vecchi problemi	92
 Parte III	
L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE	
 Capitolo I	
LA LIBERTÀ SINDACALE	
0. Introduzione	97
1. La libertà dell'organizzazione sindacale nell'ordinamento vigente. L'art. 39, comma 1, Cost.	98
1.1. Libertà dell'organizzazione sindacale	98
1.2. Libertà sindacale negativa	101
1.3. Il fine sindacale. Divieto dei sindacati di comodo	103
2. L'estensione della libertà sindacale. La libertà sindacale degli imprenditori	105
2.1. La libertà sindacale dei lavoratori autonomi e dei pubblici dipendenti	106

	<i>pag.</i>
2.2. I limiti legali alla libertà sindacale: militari e polizia di Stato	107
3. Libertà sindacale e modelli di organizzazione. La struttura organizzativa dei sindacati dei lavoratori	109
3.1. Le organizzazioni dei datori di lavoro	111

Capitolo II

RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE

1. Il sindacato come associazione non riconosciuta	115
1.1. Associazione sindacale e “categoria”	119
2. La rappresentanza negoziale del sindacato-associazione	120
3. La rappresentatività sindacale	123
3.1. Il sindacato maggiormente rappresentativo: criteri di valutazione della rappresentatività	125
3.1.1. Le Confederazioni maggiormente rappresentative	126
3.1.2. I sindacati comparativamente più rappresentativi	128
3.1.3. Discipline contrattuali della rappresentatività sindacale	131

Capitolo III

L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE NEI LUOGHI DI LAVORO

Sezione I. – *Le rappresentanze sindacali dei lavoratori*

1. La rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. <i>a)</i> Le Commissioni interne. <i>b)</i> Le Sezioni sindacali aziendali. <i>c)</i> Delegati e Consigli di fabbrica	135
2. Le rappresentanze sindacali aziendali (RSA). Gli artt. 14 e 19 St. lav.: due livelli di garanzia dei diritti sindacali	140
3. L'art. 19 nella formulazione originaria. Criteri selettivi per la costituzione delle RSA e problemi di legittimità costituzionale	141
4. La riforma delle RSA mediante <i>referendum</i> . Il nuovo art. 19 St. lav.	144
4.1. L'art. 19 e il diritto dei lavoratori alla rappresentanza sindacale (a margine del caso FIAT)	148
4.2. La sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale: una nuova formulazione dell'art. 19	150
4.3. La struttura delle RSA	153
5. La riforma delle rappresentanze sindacali per via contrattuale	155
5.1. La disciplina interconfederale delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU)	156
5.1.1. Costituzione della RSU e clausola di salvaguardia	159

	<i>pag.</i>
5.2. Struttura e prerogative della RSU. A) Collegialità, principio di maggioranza e vincolo associativo. B) Prerogative della RSU	160
5.3. La coesistenza tra RSU e RSA	165
6. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza	165

Sezione II. – *I diritti sindacali*

1. La tutela della libertà sindacale nei luoghi di lavoro	169
1.1. Divieto di atti e patti discriminatori (art. 15 St. lav.)	169
1.2. Trattamenti collettivi discriminatori (art. 16 St. lav.)	173
2. Attività di proselitismo e contributi sindacali	175
2.1. Il versamento dei contributi sindacali	176
3. Le prerogative delle RSA (Titolo III dello Statuto dei lavoratori)	180
3.1. Il campo di applicazione del Titolo III dello Statuto di lavoratori	181
3.2. Assemblea (art. 20 St. lav.)	182
3.2.1. Esercizio del diritto di assemblea	185
3.3. <i>Referendum</i> (art. 21 St. lav.)	187
3.4. Affissioni delle RSA (art. 25 St. lav.)	189
3.5. Locali delle RSA (art. 27 St. lav.)	191
4. Diritti dei “dirigenti” delle RSA	192
4.1. Permessi retribuiti (art. 23 St. lav.)	193
4.2. Permessi non retribuiti (art. 24 St. lav.)	195
4.3. Permessi per i dirigenti sindacali esterni (art. 30 St. lav.)	195
4.4. Aspettative sindacali (art. 31 St. lav.)	196
5. La tutela dei dirigenti RSA	197
5.1. Il trasferimento dei dirigenti delle RSA (art. 22 St. lav.)	197
5.2. Il licenziamento dei dirigenti delle RSA (art. 18 St. lav.)	200
6. Potere contrattuale delle rappresentanze sindacali	202
7. Diritti di informazione e consultazione sindacale: diritto dell’UE e diritto interno	203

Capitolo IV

LA REPRESSIONE DELLA CONDOTTA ANTISINDACALE

1. La nozione di condotta antisindacale	211
1.1. L’autore del comportamento antisindacale	212
1.2. Il comportamento antisindacale	214
2. La legittimazione ad agire in giudizio	217
2.1. <i>a)</i> Associazioni nazionali	218
2.2. <i>b)</i> “Organismi locali” delle associazioni nazionali	221
3. L’interesse ad agire: la “plurioffensività” della condotta antisindacale	222
3.1. Condotta antisindacale e “obbligo a trattare”	225
4. Il procedimento e le sanzioni	227

Parte IV**CONTRATTO COLLETTIVO E CONTRATTAZIONE
NEL SETTORE PRIVATO**

Capitolo I

IL CONTRATTO COLLETTIVO DI DIRITTO COMUNE

1. Il contratto collettivo di diritto comune	233
2. Natura giuridica e tipicità del contratto collettivo	234
2.1. La forma	236
2.2. L'interpretazione	236
2.2.1. (<i>Segue</i>): la disciplina processuale	238
3. La struttura del contratto collettivo. Parte obbligatoria e parte normativa	243
4. L'efficacia soggettiva del contratto collettivo	245
4.1. L'estensione <i>erga omnes</i> dei contratti collettivi di diritto comune. Finalità e struttura della "legge Vigorelli"	246
4.1.1. Prevalenza del trattamento più favorevole e successione tra contratti collettivi	248
4.1.2. L'applicazione della legge Vigorelli	250
4.2. Estensione del contratto collettivo di diritto comune al datore di lavoro non iscritto	251
4.3. Estensione del contratto collettivo di diritto comune ai lavoratori non iscritti	253
4.3.1. L'efficacia soggettiva del contratto collettivo "separato". Rinvio	255
4.4. Applicazione indiretta del contratto collettivo di diritto comune. Il ricorso all'art. 36 Cost.	255
5. Ambito di applicazione del contratto collettivo (art. 2070 c.c.)	257
5.1. Categoria e contratto collettivo "di riferimento" per la definizione del trattamento economico adeguato (art. 36 Cost.)	260
6. Funzione normativa e inderogabilità del contratto collettivo	264
6.1. L'inderogabilità <i>in pejus</i>	265
6.2. La derogabilità <i>in melius</i>	267
7. Efficacia nel tempo del contratto collettivo	268

Capitolo II

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVASezione I. – *Il sistema contrattuale*

1. L'evoluzione del sistema contrattuale	271
--	-----

	<i>pag.</i>
2. Centralizzazione contrattuale e alterne vicende della contrattazione articolata	271
3. La disciplina del sistema contrattuale negli Accordi interconfederali	273
3.1. Primo tentativo di riforma. L'Accordo quadro 22 gennaio 2009	275
3.1.1. Il "caso FIAT"	278
3.2. Il sistema contrattuale negli Accordi interconfederali unitari	279
4. Gli interventi del legislatore	284

Sezione II. – *Le dinamiche del sistema contrattuale*

1. Le dinamiche del sistema contrattuale: premesse	287
2. Scadenza e rinnovo del contratto collettivo (nazionale di categoria)	287
2.1. Effetti della scadenza del contratto collettivo	289
2.1.1. La questione della "intangibilità" della retribuzione	290
2.1.2. Il riassorbimento dei superminimi	292
2.2. Sostituzione del nuovo contratto collettivo al contratto collettivo scaduto	294
2.2.1. (<i>Segue</i>): problemi di efficacia soggettiva del contratto collettivo "separato"	295
2.2.2. I diritti quesiti	300
2.2.3. Disposizione di diritti individuali, effetto retroattivo e transazioni collettive	302
3. Il contratto collettivo aziendale	304
3.1. L'efficacia soggettiva del contratto collettivo aziendale: orientamenti giurisprudenziali	306
3.1.1. Efficacia degli accordi "gestionali"	308
3.2. Efficacia soggettiva del contratto aziendale e rappresentatività dei soggetti stipulanti secondo la disciplina interconfederale. <i>a)</i> Contratto aziendale stipulato dalla RSU. <i>b)</i> Contratto aziendale stipulato dalle RSA	309
4. Rapporti tra contratti di diverso livello	314
4.1. Il contratto aziendale derogatorio. <i>a)</i> La giurisprudenza. <i>b)</i> Le parti sociali. <i>c)</i> Il legislatore: art. 8, l. n. 148/2011; art. 51, d.lgs. n. 81/2015	315
4.2. Scadenza del contratto aziendale e sopravvenienza del contratto nazionale	323
5. Contratto collettivo aziendale e uso aziendale	325

Sezione III. – *Il contratto collettivo come "fonte" e i rapporti tra legge e contrattazione collettiva*

1. Il contratto collettivo come "fonte"	329
1.1. Diversificazione funzionale dei contratti collettivi	332
2. La contrattazione collettiva e la legge	333

	<i>pag.</i>
2.1. Il rapporto tra legge e contratto collettivo negli artt. 8, l. n. 148/2011, e 51, d.lgs. n. 81/2015. Problemi di costituzionalità	337
3. Contrattazione collettiva e diritto dell'UE (cenni)	340

Parte V

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO

Capitolo I

LA DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. La “privatizzazione” del pubblico impiego: ovvero dal diritto pubblico alla contrattazione collettiva	347
2. Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico: dalla “riforma Brunetta” alla “riforma Madia”	351

Capitolo II

LA DISCIPLINA LEGALE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO

1. La contrattazione collettiva nel settore pubblico. Premesse	355
2. La contrattazione collettiva e le sue regole	356
2.1. L'ambito di applicazione della contrattazione collettiva	356
2.2. L'area di competenza della contrattazione	357
2.3. I livelli contrattuali. <i>a)</i> Contratto nazionale di comparto. <i>b)</i> Contratto integrativo	360
3. I soggetti della contrattazione. <i>a)</i> L'ARAN	362
3.1. <i>b)</i> I sindacati rappresentativi	364
3.2. <i>c)</i> Le rappresentanze unitarie del personale	366
4. Le procedure negoziali e i controlli. <i>a)</i> Contratti di comparto (CCNL). <i>b)</i> Contrattazione integrativa	368
5. Efficacia soggettiva e inderogabilità del contratto collettivo	372
5.1. La (controversa) natura giuridica del contratto collettivo	373
6. L'interpretazione dei contratti collettivi del settore pubblico	375

Parte VI**IL CONFLITTO COLLETTIVO**

Capitolo I

IL DIRITTO DI SCIOPERO

1. Premessa: il conflitto collettivo e lo sciopero	381
2. Lo sciopero nel codice penale "Rocco". <i>a)</i> Settore privato. <i>b)</i> Settore pubblico e dei pubblici servizi	383
3. Il diritto di sciopero nel diritto vigente. Le fonti internazionali e il diritto dell'UE. <i>a)</i> Le fonti internazionali. <i>b)</i> Il diritto dell'UE	385
4. L'art. 40 della Costituzione	387
5. Natura giuridica e titolarità del diritto di sciopero	388
5.1. Natura giuridica	389
5.2. Titolarietà	390
6. I limiti del diritto di sciopero	394
6.1. Limiti interni	395
6.2. Limiti esterni: le c.d. forme anomale di sciopero	398
6.2.1. Diritto di sciopero e tutela delle libertà economiche nell'UE	401
6.2.2. Limiti contrattuali: le clausole di tregua sindacale	404
7. Effetti dello sciopero: la sospensione del rapporto di lavoro	408
8. Modalità particolari di sciopero e altre forme di lotta	410

Capitolo II

LO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Premessa	415
1. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: la disciplina previgente	416
2. La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (leggi n. 146/1990 e n. 83/2000)	418
2.1. Le regole legali	420
2.2. La disciplina contrattuale delle prestazioni indispensabili	422
2.3. Il ruolo della Commissione di garanzia	425
2.3.1. La disciplina delle prestazioni indispensabili	426
2.3.2. La prevenzione degli scioperi illegittimi	427
2.3.3. Le sanzioni	428
2.4. La precettazione	431

	<i>pag.</i>
Capitolo III	
LA SERRATA	
1. La disciplina della serrata: dal reato alla libertà di serrata	435
2. La serrata come illecito civile	438
2.1. Il crumiraggio esterno e interno	439
 <i>Riferimenti bibliografici</i>	 443