

## PROBLEMI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IN ITALIA

### PREMESSE

1. In ogni società che abbia raggiunto un certo grado di sviluppo industriale è necessario che vengano definite norme le quali regolino la prestazione del lavoro subordinato. Vari sono i soggetti che possono concorrere alla elaborazione di tali norme (1) e varie sono anche le procedure che si possono seguire a tale scopo: una delle più importanti è la **contrattazione collettiva** (2). Essa si ha quando le organizzazioni sindacali, investite della rappresentanza dei lavoratori di una azienda e di uno o più settori produttivi, trattano, per mezzo dei loro delegati, con singoli datori di lavoro o con le organizzazioni sindacali padronali, al fine di determinare la remunerazione, gli orari e le altre condizioni di lavoro. L'accordo che nasce dalla contrattazione collettiva, (contratto collettivo) diventa la norma in cui si devono regolare i contratti individuali di lavoro, almeno quelli che vengono stipulati tra i

---

(1) Tra i soggetti che si contendono il potere di regolare i rapporti di lavoro ricordiamo i datori di lavoro, i sindacati operai, le associazioni professionali, i governi e i partiti (cfr. H. L. WILENSKY, *Syllabus of Industrial Relations, a Guide to Reading and Research*, University of Chicago Press, Chicago, 1954, p. 141).

(2) Il termine inglese per contrattazione collettiva « *collective bargaining* », è stato usato per la prima volta in Inghilterra nel 1891 da Beatrice Webb. Undici anni più tardi, nel 1902, l'Industrial Commission, creata nel 1894 dal Congresso americano, nel suo rapporto finale scriveva: « Il termine "collective bargaining" non è di uso frequente negli Stati Uniti, ma sta diventando comune tra datori di lavoro e lavoratori in Gran Bretagna. Esso evidentemente descrive con precisione la pratica con cui datori di lavoro e lavoratori si riuniscono di tempo in tempo per accordarsi sui termini che devono regolare la prestazione del lavoro ». Citato in N. W. CHAMBERLAIN, *Collective Bargaining*, New York, 1951, pp. 1 s.

lavoratori rappresentati dal sindacato e i datori di lavoro che hanno negoziato con il sindacato stesso (3).

Questa definizione, che dal punto di vista giuridico può ritenersi sufficientemente esatta, lascia nell'ombra parecchi altri aspetti della contrattazione collettiva (per es. i suoi presupposti economici e sociali, le sue finalità, le azioni e reazioni di carattere economico e sociologico che essa determina), aspetti che possono essere individuati soltanto studiando i modi concreti con cui essa si pratica nei vari paesi e seguendo il suo continuo evolversi in relazione alle vicende che accompagnano la nascita, l'applicazione e il modificarsi dei contratti e dei rapporti di lavoro.

2. Sullo sviluppo della contrattazione collettiva hanno esercitato un influsso determinante, oltre alle tradizioni culturali, politiche e sociali, le condizioni economiche di ciascun paese, e in modo tutto particolare la situazione del mercato del lavoro (abbondanza e scarsità e tipo della manodopera) e il grado di sviluppo industriale e capitalistico del sistema produttivo (4).

Dalle diversità di queste condizioni ambientali sono nati tipi di contrattazione collettiva fortemente differenziati tra loro. Mentre, per esempio, in Europa, si è affermata la prassi della contrattazione nazionale di categoria (5), negli Stati Uniti si è sviluppata prevalentemente la contrattazione aziendale e regionale, la quale ha seguito linee di sviluppo diverse secondo le caratteristiche proprie di ciascun settore industriale o di ciascuna regione (6). Di

(3) Sul problema dell'estensione dell'efficacia obbligatoria del contratto collettivo alle aziende e ai lavoratori che non furono parti nella stipulazione cfr. A. MACCHI, *I contratti collettivi di lavoro e la loro efficacia « erga omnes »*, in *Aggiorn. Soc.* (Luglio) 1959, pp. 389 ss., (rubr. 352).

(4) Altri fattori che esercitano un notevole influsso sulla contrattazione collettiva sono la struttura e l'ideologia del movimento sindacale. Di fatto però le caratteristiche del movimento sindacale sono a loro volta determinate dalle condizioni dell'ambiente in cui esso nasce ed opera. Si deve comunque riconoscere che esiste un reciproco influsso tra struttura sindacale e politica contrattuale. Cfr. M. N. NEUFELD, *The Inevitability of Political Unionism in Underdeveloped Countries: Italy the Exemplar*, in *Industrial and Labor Relations Review*, April 1960, pp. 363 ss.

(5) Si noti però che i sistemi contrattuali dei paesi europei, pur presentando questa caratteristica comune, sono, sotto molti altri aspetti, fortemente differenziati tra loro. Cfr. *Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva*, CISL, Roma, 1959.

(6) La contrattazione aziendale interessa circa due terzi dei lavoratori americani coperti dai contratti collettivi di lavoro, mentre soltanto un quinto di essi è interessato in contratti pluri aziendali negoziati su base regionale o nazionale. Cfr. R. A. LESTER, *As Unions Mature, An Analysis of the Evolution of American Unionism*, Princeton, 1959, p. 125.

La contrattazione aziendale in America è tipica nelle industrie di massa come in quella siderurgica, automobilistica e chimica. Esempi di contrattazione pluri aziendale condotta, invece, su basi cittadine o regionali con associazioni di datori di lavoro si hanno nell'industria dell'abbigliamento e nell'edilizia.

Si possono definire altri tipi di contrattazione in base al diverso collegamento che si stabilisce tra i vari contratti stipulati da un

particolare rilievo sono pure le differenze tra la contrattazione collettiva europea e quella americana quanto al contenuto della contrattazione stessa (7).

Però nonostante la grande diversità delle esperienze e delle tradizioni contrattuali, si costata, oggi, che l'evoluzione della contrattazione collettiva segue nei vari paesi alcune linee comuni di sviluppo. Ciò è dovuto particolarmente alla spinta di comuni esigenze determinate dalla diffusione delle medesime tecniche di produzione e di medesimi sistemi di organizzazione industriale, che favoriscono una certa uniformità delle condizioni ambientali e dei problemi economici, tecnici e sociali che formano l'oggetto della contrattazione.

Diventa, così, utile e sotto certi aspetti necessario confrontare le varie esperienze contrattuali, per cogliere sempre meglio la natura della contrattazione collettiva e per arricchire le esperienze di ciascun paese con quelli degli altri (8).

3. La contrattazione collettiva è essenzialmente un metodo di impostare e di risolvere i problemi relativi ai rapporti di lavoro in una società democratica. Questo metodo ha una propria tecnica ma soprattutto è espressione di una determinata concezione dei valori umani e sociali.

La contrattazione collettiva in particolare: 1) presuppone il riconoscimento del diritto dei lavoratori di associarsi secondo le affinità professionali, e il pieno esercizio di questo diritto che si

medesimo sindacato o da diversi sindacati nello stesso settore industriale. Per esempio, il contratto stipulato dal sindacato dell'abbigliamento per la città di New York è il contratto chiave che regola le contrattazioni nelle altre città. Nelle ferrovie invece i diversi sindacati interessati, pur contrattando ciascuno separatamente, agiscono invece d'accordo quando si dovesse ricorrere a scioperi o ad azioni di pressione per superare eventuali punti morti nelle trattative. Per una analisi dei vari tipi di contrattazione collettiva nelle maggiori industrie americane, cfr. R. A. LESTER, *Labor and Industrial Relations: A General Analysis*, New York 1951, pp. 225 ss.

(7) Per contenuto della contrattazione collettiva si intende la materia che è oggetto di contrattazione. In alcuni casi i contratti di lavoro non si limitano a regolare le paghe, gli orari, le assunzioni e i licenziamenti, ma dettano norme anche circa le procedure che le direzioni devono seguire in caso di spostamenti o di promozioni dei lavoratori nell'interno dell'azienda. Si danno anche contratti che impegnano formalmente le direzioni a consultare i sindacati nei casi di innovazioni tecniche dei sistemi produttivi. Anzi nel caso della industria dell'abbigliamento il sindacato, attraverso la contrattazione collettiva, svolge una vera funzione imprenditoriale. L'allargamento del contenuto della contrattazione collettiva è un fenomeno tipico della contrattazione americana, ma è una esigenza vivamente sentita dovunque. Per uno studio sulle tendenze americane cfr. N. W. CHAMBERLAIN, *The Union Challenge to Management Control*, New York, 1948.

(8) In questo senso è stato indicativo il « *Convegno internazionale sui problemi della contrattazione collettiva* », svoltosi a Berlino Ovest nel 1957. Cfr. *Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva*, cit.

concreta nella costituzione dei sindacati strutturalmente autonomi; 2) si attua formalmente in una serie di incontri tra rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, i quali si riconoscono portatori di interessi diversi, benché complementari, e cercano un « modus vivendi » che consenta una dignitosa collaborazione nell'ambito delle imprese; 3) si completa in una serie di procedure che permettono di controllare l'applicazione del contratto collettivo, di dirimere le eventuali controversie di interpretazione e di risolvere i problemi sempre nuovi che sorgono durante la vita del rapporto di lavoro.

Considerata in tutta la sua ampiezza, la contrattazione collettiva dà luogo a un continuo e regolare contatto tra datori di lavoro e lavoratori, tanto che può essere definita un vero e proprio sistema di partecipazione del lavoro alla formazione delle decisioni che riguardano l'organizzazione industriale (« industrial decision making process ») (9). Per mezzo di essa si supera il principio della unilateralità nel governo delle aziende. Senza intaccare la loro necessaria unità di comando, si attua una vera e funzionale democrazia industriale.

4. La validità e l'efficacia della contrattazione collettiva dipende dalla sua capacità di facilitare il conseguimento di alcuni obiettivi fondamentali per lo sviluppo di una società libera: un ordinato progresso economico, il rispetto della libertà e dignità personale degli individui, e il consolidamento delle istituzioni democratiche (10).

In base a queste considerazioni non si può evidentemente ritenere, a priori, che la contrattazione collettiva sia costruttiva soltanto quando determina un clima di positiva e formale collaborazione tra sindacati e direzione delle aziende; anzi da alcune indagini risulta che dà maggiori garanzie di efficienza in ordine al conseguimento dei fini sopra ricordati quella contrattazione collettiva che si sviluppa in un clima di « tregua armata » (11).

(9) Cfr. N. W. CHAMBERLAIN, *Collective Bargaining*, cit. p. 1.

(10) Cfr. F. H. HARBISON e J. R. COLEMAN, *Goals and strategy in Collective Bargaining*, New York 1951, p. VII s.

(11) HARBISON e COLEMAN, nel loro studio citato, individuano tre tipi fondamentali di contrattazione collettiva secondo il grado di conflitto o collaborazione che esiste tra le parti: tregua armata (*armed truce*), armonia operativa (*working armony*), cooperazione (*cooperation*).

I motivi per cui sarebbe da preferirsi la « tregua armata » sono così espressi: « In questa situazione il sindacato deve essere molto vigilante. Come agenzia che rende servizi ai suoi iscritti, deve di fatto rendersi utile a loro per averne l'appoggio; deve ascoltare i reclami dei lavoratori e usare la massima diligenza per la soluzione delle vertenze individuali. La continua opposizione e critica alle decisioni del datore di lavoro costringe quest'ultimo a giustificare ai propri dipendenti ogni provvedimento che possa ledere gli interessi. I punti nevralgici di insoddisfazione dei lavoratori sono portati facilmente alla luce, e si determinano facilmente pressioni su ambedue le parti (sindacato e direzione) perché

La condizione indispensabile perchè essa possa svolgere il suo ruolo essenziale, è che i sindacati dei lavoratori siano veramente liberi e autonomi tanto nei confronti dei datori di lavoro quanto nei confronti dello Stato, e che abbiano la possibilità di esercitare un vero potere contrattuale fondato sulla competenza tecnica, sulla solidarietà dei lavoratori e sulla possibilità di ricorrere a efficaci mezzi di pressione.

5. Dove i principi della contrattazione collettiva sono stati accettati lealmente dalle parti, e dove i pubblici poteri ne hanno rispettata l'intima logica, essa, tra l'altro (12): 1) ha influito notevolmente sugli atteggiamenti dei sindacati e delle direzioni aziendali (13), facilitando la mutua comprensione delle parti e favorendo la possibilità di intesa, 2) ha consentito il miglioramento delle condizioni di lavoro e la definizione di una serie di diritti dei lavoratori nell'impresa, 3) e ha influito anche sui rapporti extra aziendali, rendendo possibile la mutua comprensione delle classi, evitando la contrapposizione sistematica dei lavoratori agli altri gruppi sociali, in quanto ha permesso ai primi di inserirsi come protagonisti attivi, e non solo come oggetto, nelle complesse vicende dello sviluppo industriale (14).

vengano risolti con rapidità. Questo tipo di attività sindacale fornisce abitualmente alle direzioni delle aziende incentivi efficaci per migliorare la sua politica di relazioni industriali anche in quei punti che non sono oggetto di contrattazione collettiva. [...] Molti fra i più progrediti e avanzati programmi di amministrazione del personale si riscontrano di fatto nelle aziende in cui vige un clima di « tregua armata » nei rapporti tra sindacato e direzione. In queste condizioni la libertà e i diritti dell'individuo sono salvaguardati perché né il sindacato né la direzione dispongono dell'appoggio incondizionato dei lavoratori ». (F. H. HARBISON e J. K. COLEMAN, cit., p. 161). Gli aspetti negativi invece degli altri due tipi di contrattazione collettiva derivano dal fatto che ambedue possono creare collusioni tra la burocrazia aziendale e quella sindacale capaci di rendere inefficienti l'una e l'altra, con danno dei lavoratori e della produzione.

(12) Per una valutazione, dal punto di vista strettamente economico, degli effetti della contrattazione collettiva, cfr. D. MC CORD WRIGHT, *The Impact of the Union. Eight Economic Theorists Evaluate the Labor Union Movement*, New York 1951; e, per una ricca bibliografia su questo stesso argomento, cfr. H. WILENSKY, *Syllabus*, cit., pp. 105 ss.

(13) Il reciproco influsso che si determina tra direzioni aziendali e sindacati, attraverso la contrattazione collettiva, è da tempo oggetto di interessanti ricerche da parte dei sociologi americani (cfr. per es. W. E. MOORE, *Industrial Relation and Social Order*, New York 1951).

(14) In questo senso si è espresso recentemente il Card. CUSHING, Arcivescovo di Boston, il quale, auspicando un miglioramento delle relazioni contrattuali tra i sindacati e gli imprenditori americani, ha indicato nella contrattazione collettiva il mezzo per realizzare quell'organica collaborazione fra le forze della produzione che è la suprema aspirazione della dottrina sociale della Chiesa. Cfr. ALF-CIO News, 19 Marzo 1960, p. 12. Sul pensiero della gerarchia cattolica americana circa la contrattazione collettiva cfr. M. REINA, *Pratiche antisindacali e pensiero sociale cristiano*, in *Aggiornamenti Sociali*, (Luglio) 1959, pp. 421 ss. (rubr. 104).

## LO SVILUPPO STORICO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Lo scarso sviluppo industriale, il prevalente carattere agricolo della nostra economia, la grande abbondanza della manodopera e la forte pressione della disoccupazione, hanno fatto sì che il sindacalismo italiano si organizzasse, fin dei suoi inizi, prevalentemente su basi territoriali invece che su basi professionali e di mestiere, e che si preoccupasse maggiormente dei problemi del collocamento che non di quelli della contrattazione (15). Le prime esperienze contrattuali si ebbero agli inizi del secolo in connessione con lo sviluppo delle prime organizzazioni verticali di categoria, ma si trattò di iniziative piuttosto modeste dato il prevalere di preoccupazioni di carattere politico ed ideologico nel movimento sindacale. Anche quando nel 1919 si stipularono i primi contratti nazionali di categoria (16), la tutela dei lavoratori nelle aziende lasciò molto a desiderare, perchè il sindacato non disponeva di strumenti organizzativi adatti per operare efficacemente al livello aziendale.

I difficili inizi dell'esperienza contrattuale del sindacalismo italiano subirono una gravissima involuzione con l'avvento del fascismo. Sotto questo regime, solo i sindacati fascisti ebbero riconoscimento legale con la conseguente facoltà di stipulare i contratti collettivi di categoria che, per disposizione di legge, avevano valore normativo « erga omnes », cioè vincolavano tutti i datori di lavoro e i lavoratori di una data categoria, fossero iscritti o no alle rispettive organizzazioni sindacali fasciste. Dati gli stretti legami del sindacato con il partito, e la concezione totalitaria dello Stato che era alla base del fascismo, la contrattazione collettiva perse, durante quel regime, ogni carattere di iniziativa autonoma dei gruppi professionali interessati, e divenne diretta espressione della politica economica dello Stato fascista (17).

Dopo la seconda guerra mondiale i sindacati, ricostituitisi come libere associazioni, ripresero l'attività contrattuale; rimasero però legati allo schema, ormai fissato dall'esperienza fascista, che era imperniato essenzialmente sui contratti nazionali di categoria e sugli accordi interconfederali (18).

(15) Cfr. *Il Sindacato e l'organizzazione di fabbrica*, CISL, Roma 1955, pp. 11-12.

(16) M. N. NEUFELD, *cit.*, p. 379.

(17) A questo proposito giova ricordare le riserve formulate da Pro XI sul sindacalismo e sul corporativismo fascista: « Dobbiamo pur dire che vediamo non mancare chi teme che lo Stato si sostituisca alle libere attività invece di limitarsi alla necessaria e sufficiente assistenza ed aiuto, che il nuovo ordinamento sindacale e corporativo abbia carattere eccessivamente burocratico e politico, e che, nonostante gli accennati vantaggi generali, possa servire a particolari intenti politici piuttosto che all'avvicinamento e all'inizio di un migliore assetto sociale » (Pro XI, *Quadragesimo Anno*, n. 38, in I. GIORDANI, *Le Encicliche sociali dei Papi*, Roma 1956, p. 467).

(18) Cfr. *Il sindacato in Italia*, ediz. I.S.A., Milano 1960, pp. 137 ss.

## ESIGENZE DI RINNOVAMENTO

A questa situazione ha cercato di reagire la CISL adottando nel 1953 i principi di una nuova politica salariale che importava una graduale, ma profonda innovazione del sistema contrattuale. Questi principi sono espressi in una mozione approvata dal Consiglio Generale della Confederazione (19).

Il Consiglio Generale della CISL — affermava la mozione — si è preoccupato di affrontare lo studio delle tecniche per attuare una politica salariale capace di favorire il massimo di efficienza e di redditività del sistema economico e delle unità produttive, condizione indispensabile per il miglioramento della posizione economica e sociale dei lavoratori e per il rafforzamento delle loro organizzazioni sindacali. L'obiettivo della politica salariale — precisava la mozione — è di aumentare la quota del prodotto nazionale destinata al lavoro in misura proporzionale all'aumento di redditività del sistema. A tal fine si dovrebbe attuare una politica salariale diversificata sia quanto all'ammontare che quanto alla modalità delle richieste. Non potendo però trascurare la prassi contrattuale oggi in uso, cioè la contrattazione di categoria a livello nazionale, è necessario — proseguiva la mozione — adottare tecniche contrattuali integrative che permettano di ottenere la diversificazione dei livelli retributivi adeguandoli al grado di sopportabilità reale dei settori e delle aziende, sopportabilità determinata dalla loro efficienza produttiva.

Riconosciuta quindi la validità della contrattazione collettiva inter-categoriale e categoriale a livello nazionale come strumento idoneo a perseguire l'equilibrio tra remunerazione monetaria e l'incremento della efficienza produttiva delle singole categorie e di gruppi di categorie, la mozione auspicava lo sviluppo di una rete di accordi integrativi di azienda al fine di ottenere, attraverso una conveniente strutturazione delle remunerazioni aziendali, un chiaro riconoscimento della indispensabilità dell'apporto dei lavoratori al miglioramento della produttività delle singole imprese.

Le implicazioni di questa presa di posizione della CISL sono notevoli ed è bene esplicitarle per comprendere nella loro portata economica e sociale i nuovi indirizzi della politica contrattuale del sindacalismo democratico italiano.

### 1) Le ragioni economiche.

1. Un'azione contrattuale veramente responsabile da parte del sindacato deve preoccuparsi di sfruttare ogni ragionevole possibilità di conseguire aumenti salariali, a condizione però che l'entità delle richieste non determini una spinta inflazionistica che intacchi il potere di acquisto dei salari stessi, e non provochi un aumento dei consumi tale da diminuire il risparmio destinato agli investimenti e quindi le possibilità di impiego della manodopera.

Su queste considerazioni di massima, si fonda la critica alla

(19) Cfr. CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI LAVORATORI, *Documenti ufficiali dal 1950 al 1958*, Roma 1959, pp. 73 ss.

prassi corrente della contrattazione collettiva di categoria a livello nazionale. La logica di tale contrattazione infatti tende a contenere le rivendicazioni salariali **entro i limiti di sopportabilità delle aziende marginali**, il che evidentemente produce un appiattimento delle remunerazioni e non consente il loro adeguamento alle vere possibilità di ciascuna azienda.

Questi effetti deprimenti sul livello salariale provocati dalla contrattazione nazionale di categoria si possono ripercuotere in modo negativo non solo sui lavoratori, ma anche su tutto il sistema economico: i bassi salari, limitando il potere di acquisto dei lavoratori, comprimono talvolta i consumi oltre il ragionevole e provocano strozzature pericolose per lo sviluppo dell'economia; inoltre, essi hanno un'influenza negativa sul grado di efficienza dei lavoratori e quindi delle aziende, e consentono l'attività a certe imprese tecnicamente ed economicamente improduttive determinando uno spreco di ricchezza.

Si comprende quindi la necessità, sentita in modo particolare dai sindacati, di superare le limitazioni proprie della contrattazione nazionale di categoria, trovando i mezzi di adeguare i livelli salariali al grado di efficienza e di sopportabilità delle varie aziende senza determinare però aumenti generali delle retribuzioni che potrebbero risultare controproducenti. Per potere svolgere questa **funzione di adeguamento**, non meno importante di quella di stabilire i minimi salariali, **la contrattazione deve trasferirsi dal livello nazionale di categoria al livello delle singole unità produttive (20)**.

(20) LUIGI EINAUDI in un recente articolo intitolato *Sindacati operai e stabilità monetaria* (Cfr. *Corriere della Sera*, 16 giugno 1960, p. 1), riportava il seguente passo della relazione del Governatore della Banca d'Italia: « *Anche nel mondo delle organizzazioni sindacali si va facendo strada il convincimento che, alla doverosa tutela dell'interesse dei lavoratori deve accompagnarsi la moderazione dettata dalla consapevolezza che l'aumento delle retribuzioni non solo non deve in nessun caso eccedere quello della produttività dei settori economici più fortunati, ma anche lasciare adeguato margine di tutela per i lavoratori di quei settori nei quali l'aumento della produttività è minore, e per i consumatori in genere [...]. In confronto della esperienza di altri paesi, possiamo affermare che non solo la politica dei sindacati operai nella fissazione dei salari, ma anche quella delle imprese nella fissazione dei prezzi si è ispirata a moderazione* ». L'EINAUDI citava, poi, a conferma di quanto affermato, alcuni dati dai quali risulta che, nel periodo compreso tra il 1948 e il 1959, l'indice della produzione industriale è salito da 100 a 250, quello del costo della vita da 100 a 138 e quello dei salari da 100 a 178, e ribadiva la necessità di continuare la politica di contenimento dei costi e quindi dei salari, condizione indispensabile per un ulteriore sviluppo della nostra economia.

Con queste osservazioni non concordava però il prof. DE MARIA, della Università Bocconi, (cfr. *In Italia è possibile aumentare le paghe*, in *Il Giorno*, 17 giugno 1960 p. 1), il quale faceva notare che secondo i dati forniti dalla Banca dei Regolamenti Internazionali l'aumento del potere d'acquisto dei salari in Italia è stato di gran lunga inferiore agli aumenti registrati negli altri paesi (Italia 1,6%, Stati Uniti 4%, Regno Unito 6,8%, Austria 10,6%). Nonostante questi aumenti salariali — soggiungeva

2. La contrattazione aziendale non deve però svolgersi in modo disordinato. Essa deve essere concepita ed attuata in funzione del raggiungimento di certi obiettivi comuni a tutto il movimento operaio e non in esclusiva funzione del vantaggio a breve scadenza di limitati gruppi di lavoratori. **La contrattazione aziendale deve perciò essere condotta e controllata dal sindacato**, che, attraverso i suoi organi direttivi, può meglio conoscere i fini ultimi che si devono conseguire. Secondo questi orientamenti la contrattazione a livello nazionale conserva la sua validità in quanto permette di mantenere un certo orientamento uniforme sulle contrattazioni a livelli più bassi (21).

## 2) Le ragioni tecniche.

Le esigenze create dalla concorrenza e dal progresso tecnologico, che spingono verso una maggiore razionalizzazione dei processi produttivi e una più attenta considerazione del lavoro umano come elemento determinante della efficienza delle aziende,

il DE MARIA — i Paesi ricordati nella relazione hanno registrato notevoli incrementi del reddito nazionale paragonabili a quelli dell'Italia, e concludeva che, anche da noi, si possono meglio coordinare le esigenze dello sviluppo economico generale con il miglioramento delle condizioni dei lavoratori. Sullo stesso argomento è intervenuto il Dott. CORNA PELLEGRINI (cfr. *Popolo Lombardo*, 25 giugno 1960, p. 1), osservando come il progresso tecnologico, facendo sì che il costo della manodopera incida sempre meno sul costo di produzione, consenta ai singoli datori di lavoro maggiore possibilità di aumenti salariali. Tali aumenti potrebbero diventare addirittura una necessità per evitare le crisi di sovrapproduzione che sogliono manifestarsi quando all'aumento della capacità produttiva di un sistema economico, non corrisponde un adeguato aumento del potere di acquisto delle masse.

Dai dati e dalle discussioni che abbiamo riferito ci sembra si possa concludere: 1) che in Italia, nonostante tante voci in contrario comuni negli ambienti imprenditoriali, la pressione salariale è relativamente modesta; 2) che esistono notevoli possibilità per consentire opportuni aumenti salariali; 3) che considerate le situazioni di certi gruppi di lavoratori tali aumenti sono esigenze di giustizia sociale; 4) che si conferma la validità delle ragioni addotte da sindacati democratici per una politica salariale differenziata che permetta di assorbire a favore delle classi più bisognose i margini di profitto creati dalla maggiore produttività del lavoro, che altrimenti favorirebbe un'ulteriore concentrazione del potere economico.

Naturalmente, anche una tale politica salariale deve tenere presenti le necessità delle regioni sottosviluppate, e deve perciò essere inquadrata in una visione generale dei problemi dello sviluppo economico del Paese. Si ricordi, a questo proposito, che la CISL aveva recentemente sollecitato il Governo Segni affinché convocasse una conferenza economica tripartita, a cui avrebbero dovuto partecipare i rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei pubblici poteri, al fine di definire, tra l'altro, le premesse per una politica salariale rispondente agli interessi del Paese.

(21) Naturalmente, affinché la contrattazione di categoria possa assolvere questa sua nuova funzione, dovrebbe subire notevoli cambiamenti nella sua struttura, e prevedere espliciti rimandi ai contratti di settore e aziendali. Su questo problema cfr. *Esperienza e contributo della CISL allo sviluppo della contrattazione collettiva, in Politica Sindacale*, giugno 1959, pp. 283 s.

fanno sì che si diffondano nuove tecniche e forme di retribuzione dei lavoratori fondate su una nuova concezione del salario.

Nel caso delle retribuzioni a tempo nuovi metodi prevedono l'adeguamento del salario al valore specifico delle mansioni che ciascun lavoratore svolge nell'azienda, e la determinazione di un sistema per valutare obiettivamente i « meriti » personali, secondo i quali regolare eventuali incrementi retributivi. Nel caso invece delle retribuzioni basate sul rendimento o sulla quantità di produzione effettuata (cottimi, incentivi, premi, ecc.), che hanno spesso determinato grave tensione psicologica e sociale tra i lavoratori e le direzioni, si cerca di integrarle o di sostituirle con premi di produttività che leghino la remunerazione del lavoratore non più unicamente al suo sforzo personale, quasi ogni lavoratore fosse isolato nell'impresa, ma alla efficienza dell'azienda o del reparto nel quale la sua prestazione è un elemento determinante.

In fondo, come si vede, con questi metodi si trasforma il salario da un semplice prezzo di scambio, in tutto simile a quello che si paga per un qualsiasi altro fattore produttivo, in una contropartita economica, strutturata in modo da istituire un adeguato riconoscimento della funzione del lavoratore come soggetto personalmente impegnato nell'attività produttiva, e un incentivo per la sua partecipazione allo sforzo della comunità aziendale.

Il sindacato in linea generale non solo accetta queste innovazioni in quanto permettono di ottenere una maggiore efficienza delle imprese e un più razionale impiego del lavoro, ma anzi tende a favorirne la diffusione, perchè vede nella loro più estesa applicazione un mezzo efficace per migliorare l'efficienza di tutto il sistema economico (22).

E' evidente però che queste tecniche sono strettamente legate alla struttura delle singole imprese; di conseguenza nessuna regolamentazione giuridica o contrattuale, avulsa dalle concrete condizioni aziendali, può costituire un'efficace tutela degli interessi dei lavoratori.

### 3) Le ragioni sociali.

Lo sforzo delle direzioni per integrare i lavoratori nella comunità aziendale non si esaurisce nel perfezionamento delle tecniche organizzative ora ricordate, ma si manifesta anche in altre iniziative che in Italia hanno un rilievo particolarmente notevole: le opere aziendali di assistenza (mutue, spacci, concessioni di prestiti, costruzione di alloggi per le maestranze, ecc.), le opere ricreative e culturali.

Il sindacato non contesta il valore e l'opportunità di alcune di queste iniziative, ma si preoccupa che esse non si risolvano

(22) Per una più completa presentazione dei problemi relativi ai nuovi metodi di produzione e alla riorganizzazione delle imprese, alla luce della valorizzazione della persona del lavoratore e della funzione del sindacato, cfr. *Le relazioni umane nelle aziende*, CISL, Roma 1956.

a danno del pieno e autonomo sviluppo della personalità del lavoratore come cittadino e come uomo, il che avverrebbe se si accentuassero i già stretti legami che vincolano il lavoratore all'azienda a scapito della sua libertà e indipendenza personale.

Per evitare questi possibili inconvenienti, il sindacato vorrebbe partecipare, sia pure indirettamente, alla amministrazione e al controllo di tali iniziative. Evidentemente qui non ci troviamo nell'ambito di una materia strettamente contrattuale e nemmeno sono sempre facilmente individuabili le ragioni che possono obbligare il datore di lavoro ad accedere a richieste sindacali in questo settore. Ma è certo che, se si concepisce la contrattazione collettiva non solo come una procedura destinata a creare obblighi e vincoli giuridicamente rilevanti, ma anche come a un metodo di governo della comunità aziendale e a uno strumento per risolvere problemi di comune interesse tra lavoratori e aziende, essa potrebbe essere applicata con frutto a tutta questa complessa materia che ha un'importantissima rilevanza sociale.

La partecipazione del sindacato a queste iniziative aziendali servirebbe ad evitare che esse vengano usate dalle direzioni al fine di creare un « **lealismo aziendale** » in contrasto con il « **lealismo sindacale** » dei dipendenti. Il normale sviluppo della personalità del lavoratore esige, infatti, che questi « **lealismi** » non siano posti in conflitto tra loro (23).

### 4) Una obiezione.

A questo punto qualcuno potrebbe osservare, che le finalità che si dovrebbero raggiungere per mezzo della contrattazione aziendale potrebbero essere conseguite più rapidamente per iniziativa unilaterale dei datori di lavoro.

Pur concesso che ciò possa essersi verificato in alcune circostanze, non ci sembra tuttavia che da questo si debba dedurre che l'iniziativa sindacale al livello aziendale sia superflua o addirittura controproducente.

Infatti: non si può da un lato riconoscere il sindacato come agente contrattuale dei lavoratori e limitare l'esercizio di questa sua funzione al solo livello nazionale. In quest'ipotesi il sindacato dovrebbe lasciare alle direzioni la regolamentazione di molti aspetti determinanti e importantissimi del rapporto di lavoro che non possono essere regolati al livello nazionale, ciò che equivarrebbe a svuotare praticamente di ogni contenuto economico l'azione contrattuale che è la stessa ragione d'essere dei sindacati; oppure il sindacato dovrebbe delegare ad altri organismi la tutela dei lavoratori nell'azienda, cosa inaccettabile, perchè favorirebbe

(23) Questa esigenza è stata confermata da alcune interessanti indagini compiute negli Stati Uniti sul « **lealismo** » aziendale e sindacale dei lavoratori. Cfr. T. V. PURCELL S. J., *The Worker Speaks His Mind on Company and Union*, Harvard University Press, Cambridge, 1953; *Dual Allegiance to Union and Management (A symposium)*, in *Personnel Psychology*, March 1954.

il formarsi di un diaframma tra gli organi direttivi nazionali e provinciali del sindacato e la loro stessa base (24).

In secondo luogo bisogna ammettere che, se fosse venuta meno la pressione sindacale, molte iniziative a favore dei lavoratori non sarebbero mai state prese. D'altra parte, la partecipazione del sindacato alla vita aziendale può assicurare una maggiore cooperazione delle maestranze allo sforzo produttivo, togliendo i motivi di sospetto e di timore che sogliono manifestarsi tra i lavoratori di fronte ad ogni innovazione tecnica, e potrebbe costituire un ottimo canale di informazione e di controllo che rivelerebbe agli organi responsabili dell'azienda molti stati d'animo e molti fatti che, attraverso la comune via gerarchica, non verrebbero conosciuti con uguale obiettività.

## OSTACOLI ALLA CONTRATTAZIONE AZIENDALE

### 1) La concorrenza sindacale.

La contrattazione aziendale, per svilupparsi in modo costruttivo, esige un'attenta preparazione tecnica e psicologica. Occorre, infatti, che chi contraatta per i lavoratori, conosca obiettivamente la situazione aziendale, riesca a definire con esattezza l'entità e le modalità delle rivendicazioni e possa contare nella fiducia dei lavoratori stabilendo con loro organici contatti. Di fatto, invece, tutto questo è molte volte impossibile, per lo stato di concorrenza che si determina fra i diversi sindacati che si contendono la fiducia e l'appoggio dei lavoratori. Difficilmente si può costituire una delegazione sindacale che sia veramente rappresentativa dei lavoratori e che possa svolgere il suo lavoro con piena tranquillità e concordia o che non sia costretta a fronteggiare un'opposizione spesso preconcepita e irragionevole dei sindacati che non partecipano alle trattative (25).

(24) In quest'ipotesi si verrebbe a creare una inconcepibile dicotomia dell'agente contrattuale dei lavoratori: uno, a livello nazionale, il sindacato; l'altro, a livello aziendale, la commissione interna o chi per essa.

(25) Il prof. SANTORO-PASSARELLI occupandosi di questo problema, scrive: « *La disciplina legale delle commissioni interne, con la consolidazione che ne verrebbe alla rappresentanza dell'interesse collettivo, dovrebbe, secondo alcuni, consentire alle stesse, come all'organo funzionalmente più adatto, la formazione del contratto collettivo fra imprenditore e i lavoratori dell'impresa, superando le serissime difficoltà costituite, soprattutto per tale tipo di contratto, dalla pluralità sindacale* ». Lo stesso autore, però, soggiunge « *All'attribuzione alle commissioni interne dei più vasti compiti accennati e in particolare della competenza della formazione del contratto aziendale si oppone non solo la resistenza degli imprenditori, ma anche la concezione monopolistica della rappresentanza degli interessi di categoria che ha il sindacato e certo non si può discoscere che l'azione della commissione interna può, per molte ragioni riuscire meno efficace dell'azione del sindacato onde la necessità del coordinamento della sua azione con l'azione del sindacato* » (F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Roma 1959, pp. 32 s.), Circa i

A questo proposito è particolarmente negativa l'azione dei sindacalisti comunisti. Risulta, da non poche esperienze, che anche quando essi accettano di contrattare a fianco degli altri sindacati, spesso non sanno accostarsi alle trattative con le necessarie disposizioni: le loro rivendicazioni sono per lo più vaghe e non fondate su una serena e approfondita conoscenza della concreta situazione aziendale; inoltre tendono a spostare la discussione dal piano tecnico a quello politico, sia quando si verificano contrasti con i rappresentanti degli altri sindacati, sia nelle normali trattative con la controparte. Frequentemente poi diffondono la sfiducia tra i lavoratori, presentando le iniziative contrattuali degli altri sindacati come fatti di collusione con i datori di lavoro o come tentativi di approfondire le divisioni dei lavoratori per scopi politici, determinando situazioni di confusione e di tensione nelle aziende (26).

### 2) La struttura organizzativa del movimento sindacale.

La struttura organizzativa del nostro movimento sindacale non è certo la più adatta per le nuove forme di contrattazione collettiva e in particolare per la contrattazione aziendale. Molti sindacati di categoria non sono unità sufficientemente omogenee (raggruppano infatti lavoratori appartenenti a settori industriali ormai fortemente differenziati tra loro, e che perciò hanno problemi e interessi diversi); e mancano di efficienti unità di base a livello locale o aziendale: condizioni, queste, che sono il presupposto per un'azione contrattuale specializzata di settore e di azienda.

Le innovazioni organizzative necessarie per ovviare a queste difficoltà sono state illustrate in una memoria della CISL la quale ha, inoltre, messo in opera molte iniziative per la loro attuazione (27). Di fatto, però, questo processo rinnovatore incontra l'indifferenza dei lavoratori, dovuta in gran parte al clima di confusione e sfiducia creato sia dagli atteggiamenti dei sindacalisti comunisti che dalle pressioni padronali, e talvolta anche lo scetticismo di certi dirigenti sindacali, i quali preferiscono ancora il vecchio

rapporti che, secondo la CISL, dovrebbero intercorrere fra le commissioni interne e il sindacato, cfr. *La mozione sul rinnovamento delle strutture organizzative del sindacato*, in *Documenti ufficiali*, cit., pp. 207 ss.

(26) Un esempio tipico di questo atteggiamento dei comunisti si è avuto nei recenti fatti dell'Alfa-Romeo di Milano. Cfr. *L'Italia*, 2 luglio 1960, p. 7.

(27) Le innovazioni organizzative proposte dalla CISL ai sindacati ad essa aderenti contemplanò il rafforzamento dei sindacati provinciali di categoria e la costituzione e lo sviluppo organico delle sezioni aziendali sindacali (SAS). Tali sezioni dovrebbero articolarsi: in un'assemblea, composta da tutti i lavoratori dell'azienda iscritti al sindacato, con il compito di determinare e approvare il programma sindacale di azienda; e in un comitato sindacale, organo esecutivo dei deliberati dell'assemblea, con il compito di mantenere i contatti con il sindacato e l'Unione provinciale, e con la direzione dell'azienda. Cfr. *Il sindacato e l'organizzazione di fabbrica*, cit., p. 68.

tipo di organizzazione orizzontale e temono che il potenziamento delle unità di base e dell'attività contrattuale di esse minacci la direzione unitaria del sindacato e le loro posizioni personali (28).

### 3) Altre difficoltà in campo sindacale.

Vi è, infine, chi osserva che la politica contrattuale sulla quale tanto insiste la CISL non è coerente alle tradizioni del nostro sindacalismo e non è adatta alle **condizioni generali del nostro paese**.

Si teme che l'accento posto con tanta enfasi sulla funzione contrattuale del sindacato comprometta l'azione sindacale in altri settori e determini il prevalere di un eccessivo tecnicismo (29). A questo proposito si fa osservare che in molte zone la contrattazione aziendale ha scarso interesse per i lavoratori, perché *permangono problemi di fondo più gravi e più urgenti*, che non sono stati ancora risolti, come quelli dell'assorbimento della manodopera disoccupata e del rispetto della legislazione sul lavoro

(28) A questo proposito conviene osservare che i conflitti che si determinano tra dirigenti sindacali e i membri di commissione interna o tra i dirigenti sindacali a un certo livello e quelli al livello inferiore, non sono sempre dello stesso tipo. Talvolta sono i membri delle commissioni interne o i dirigenti a livello inferiore che assumono atteggiamenti demagogici nei confronti delle direttive più responsabili dei dirigenti sindacali provinciali o nazionali; altre volte, invece, sono i dirigenti di livello superiore che vogliono forzare direttive che non sono adeguate alle situazioni aziendali alle quali dovrebbero applicarsi; o, infine, tali conflitti si determinano perché i dirigenti a livello aziendale e i membri delle commissioni interne non di rado sono legati o condizionati dai datori di lavoro. Comunque il pericolo più grave da evitare rimane sempre l'aziendalismo, cioè il formarsi di gruppi aziendali autonomi rispetto al sindacato. L'aziendalismo falserebbe completamente la contrattazione aziendale, slegandola dall'azione del sindacato e rendendola espressione di interessi limitati, difficilmente componibili con quelli generali dei lavoratori e della comunità.

(29) E' stato scritto recentemente: « *Proiettato sul piano della contrattazione, privo di una sua dimensione politica e culturale, il fenomeno sindacale si degrada ad un fatto tecnico [...]. Ridurre l'azione sindacale a strumento di pressione è veramente fare il gioco della controparte disposta, sia pure a denti stretti, ad accettare la contrattazione, ma decisamente intenzionata a respingere ogni forma di interferenza o peggio ancora di controllo nei confronti del potere aziendale [...]. Vogliamo dire unicamente che la contrattazione da sola non basta e che soprattutto la teorizzazione di quest'ultima rappresenta una vera e propria decapitazione del sindacato* ». (Cfr. F. MORANDI, *L'Unità sindacale in Italia?*, in *Orientamenti sociali*, maggio 1960, pp. 192 s.).

Dopo quanto abbiamo scritto più sopra sulla contrattazione collettiva, non possiamo affatto accettare queste pesanti affermazioni: la valorizzazione della contrattazione collettiva deve restare sempre la preoccupazione principale del sindacato; essa rappresenta lo strumento legittimo attraverso il quale il sindacato controlla passo passo il potere delle direzioni in modo organico e responsabile. In una fase di sviluppo economico come l'attuale, il sindacalismo italiano deve impegnarsi nel rinnovamento dei metodi contrattuali e dedicare a questo problema il massimo della propria attenzione, senza, evidentemente, trascurare gli altri problemi di politica economica e sociale che interessano i lavoratori, cosa di cui la CISL è ben consapevole, come appare dalle sue iniziative per la politica di sviluppo del mezzogiorno, per la politica della scuola e dell'addestramento professionale, per la politica delle partecipazioni statali, ecc.

e dei contratti nazionali, e che, quindi, non sembra opportuno dedicare tante energie per affrontare problemi che in fondo riguardano solo una minoranza dei lavoratori già del resto privilegiata.

Altri ancora fanno presente che l'azione contrattuale a livello aziendale sarà destinata al fallimento, almeno come movimento di massa, perché il sindacato in Italia soffre di una cronica *insufficienza di mezzi economici, di strumenti e di preparazione tecnica*, tanto che i soggetti preparati che il sindacato si sforza di immettere nei quadri della dirigenza sindacale, vengono travolti da una situazione generale che essi non riescono a intaccare e che invece annulla la loro stessa preparazione.

### 4) L'opposizione della Confindustria.

Le obiezioni della Confindustria al rinnovo della prassi contrattuale nel senso auspicato dai sindacati dei lavoratori, sono state espresse in alcune dichiarazioni ufficiali (30) e si sono manifestate perfino con la espulsione di alcune aziende dall'organizzazione, perché avevano accettato trattative dirette con i sindacati (31).

I motivi più seri di tale opposizione devono ricercarsi nel timore che la contrattazione aziendale allenti i **vincoli associativi tra le aziende** e determini **una situazione confusa nel campo contrattuale** che possa sfuggire al controllo della Confederazione (32).

Obiettivamente si deve anche osservare che le resistenze della Confindustria alla contrattazione aziendale sono, sotto un certo aspetto, giustificate, oltre che dalla difficoltà che possono provare i suoi dirigenti di impegnarsi in un'azione contrattuale che essi non sono in grado di seguire e che potrebbero compromettere il loro prestigio e il loro potere personale, anche dalla **impreparazione tecnica e psicologica degli stessi quadri dirigenti aziendali**. Un avvio della contrattazione aziendale in queste condizioni infatti potrebbe in non pochi casi determinare situazioni difficili e pericolose (33).

(30) Cfr. *L'Organizzazione Industriale*, 26 marzo 1959, p. 1 e *Aggiornamenti Sociali* (giugno) 1959, p. 351, (rubr. 541).

(31) Come si è verificato nel caso della Ditta IMEC di Lecco.

(32) Si teme in particolare che il sindacato, una volta ottenuti miglioramenti economici per i lavoratori di alcune aziende chiave, si serva di questi successi per esigere altrettanto dalle altre aziende.

(33) Si nota il caso di aziende che non dispongono di uffici organizzativi tecnici capaci di effettuare un serio studio dei tempi e un'appropriate analisi delle mansioni. In queste condizioni un dialogo con i sindacati sulle remunerazioni aziendali, potrebbe mancare dei necessari punti di riferimento e perdersi in approssimazioni pericolose. Ma, evidentemente, questo fatto non può essere addotto per respingere la contrattazione aziendale, la quale invece può essere uno stimolo per una più efficiente organizzazione. Lo stesso dicasi per la preparazione psicologica: spesso i datori di lavoro mancano, di un minimo di conoscenza del fatto sindacale, delle correnti di pensiero che si muovono nel mondo del lavoro, delle evoluzioni organizzative del sindacalismo. Di conseguenza vengono a trovarsi in situazioni talvolta imbarazzanti; non essendo in grado di interpretare rettamente le esigenze e il comportamento dei sindacalisti.

Tuttavia a noi sembra di cogliere il vero affermando che al fondo dell'opposizione alla contrattazione aziendale ci stia una **sostanziale sfiducia nella contrattazione collettiva in se stessa**, intesa come metodo di governo delle aziende, e la preoccupazione di mantenere il potere aziendale tutto intero, senza nessuna concessione, sotto il controllo delle direzioni (34).

## CONCLUSIONE

Nonostante le varie difficoltà accennate, la contrattazione aziendale va lentamente affermandosi. Si tratta di esperienze nuove e difficili, ma che rispondono ad esigenze vivamente sentite sia dai lavoratori che dai datori di lavoro (35).

C'è da augurarsi che si continui con tenacia su questa strada e che da parte imprenditoriale si accetti il colloquio e la leale discussione con il sindacato di tutti i problemi che interessano i lavoratori e l'efficienza delle aziende.

Senza sottovalutare il peso di alcune riserve della Confindustria, non ci pare infatti risponda **agli interessi del mondo imprenditoriale** il suo atteggiamento di assoluta chiusura nei confronti della contrattazione aziendale. L'azione contrattuale del sindacato, oltre a essere l'espressione di un diritto incontestabile di lavoratori, può contribuire, come abbiamo visto, anche alla stessa efficienza delle unità produttive, specialmente in una fase di trasformazione e di riorganizzazione aziendale come la presente. Sembrerebbe quindi logico attendersi che gli organi responsabili del sindacalismo padronale assumano un atteggiamento parallelo a quello degli organi responsabili del sindacalismo operaio, che cioè favorissero la contrattazione aziendale dando alle aziende impegnate in queste nuove esperienze la conveniente assistenza tecnica.

Mario Reina

---

(34) Queste preoccupazioni e questi atteggiamenti non si possono, naturalmente, in alcun modo approvare. Trova in questo contesto applicazione ciò che già è stato scritto sulla nostra rivista: « *Far partecipare gli altri al potere è in qualche maniera una garanzia se non una condizione necessaria, di una migliore ricerca e di una comprensione più esatta del bene comune [...]. Il suo esercizio [del potere] è un mezzo per l'uomo di affermarsi, di formarsi e di farsi adulto. Poiché è un bene, non conviene conservarlo a esclusivo profitto di alcuni ma bisogna piuttosto dividerlo con altri e farne partecipi in qualche modo il maggior numero di soggetti* », PH. LAURENT, *Il potere nell'impresa*, in *Aggiornamenti Sociali* (marzo) 1959, p. 163, (rubr. 662).

(35) Gli accordi finora stipulati che abbiamo avuto modo di conoscere si limitano, quanto al loro contenuto, a regolare alcuni particolari aspetti del rapporto di lavoro (assegnazione macchinario, definizione tempi di lavoro e remunerazione di cottimi, orari di lavoro, procedure per la soluzione di certe controversie, istituzione di premi di produttività, ecc.). Quanto agli agenti contrattuali la prassi seguita non è costante: talvolta gli accordi sono firmati dalla sola commissione interna, altre volte dal sindacato provinciale di categoria, altre volte ancora dall'una e dall'altro.