

I CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO E LA LORO EFFICACIA ERGA OMNES

Il 24 giugno u.s. è stata approvata anche dal Senato la legge che conferisce efficacia « erga omnes » ai contratti collettivi di lavoro. Sono stati così portati a compimento gli sforzi fatti dagli uomini di Governo e dai parlamentari per dare una disciplina giuridica a questa importante materia. Per poter formulare un giudizio obbiettivo sull'importanza, sui limiti e sui difetti di tale legge, riteniamo opportuno esporre i tentativi fatti in Italia dal 1944 in poi per dare una regolamentazione all'istituto del contratto collettivo di lavoro, e delineare sinteticamente la legislazione vigente in alcuni principali Paesi nei riguardi della stessa materia.

PREMESSE

1. Il contratto, secondo l'unanime convincimento dei giuristi, rappresenta lo strumento giuridico « più idoneo per raggiungere l'ideale della collaborazione volontaria » tra gli individui (1).

Secondo la definizione contenuta nel Codice civile (art. 1321) il contratto è « l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale ».

E' opportuno rilevare che il concetto di « parte », qui, non si identifica con quello di persona fisica, ma corrisponde a quello di « centro di interessi », che può essere costituito anche da più persone.

Come è adombrato nella definizione riportata dal codice civile, il contratto produce i suoi effetti **solo tra le parti**. In concreto, possono essere « parte » di un rapporto contrattuale o persone fisiche o persone giuridiche o associazioni di fatto.

Nel contratto collettivo di lavoro, una delle parti è costituita da associazioni di lavoratori che agiscono sul piano giuridico attraverso loro rappresentanti. L'altra parte può essere o un singolo datore di lavoro o una associazione di datori di lavoro. Quando le associazioni di lavoratori o di datori di lavoro (sindacati) hanno personalità giuridica, gli effetti di un contratto stipulato dall'organo che agisce per l'associazione, si estendono a

(1) A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, XI ediz., Padova, Cedam, 1959, p. 618.

tutti i membri in virtù del rapporto di « rappresentanza organica o istituzionale » esistente tra l'organo agente e l'associazione.

Attualmente le associazioni sindacali in Italia non hanno personalità giuridica non essendo stata ancora elaborata una legge ordinaria per attuare l'art. 39 della Costituzione il quale prevede l'istituto della « registrazione » come condizione per ottenere personalità giuridica da parte delle associazioni sindacali; registrazione che, a sua volta, è subordinata al requisito dell'« ordinamento interno a base democratica ». Pertanto i sindacati, oggi, in Italia, sono delle semplici associazioni di fatto la cui disciplina giuridica è contenuta nel Libro I, Capo III, del Codice civile che reca appunto il titolo: « Delle associazioni non riconosciute e dei comitati ».

Comunque, anche come associazioni di fatto, i sindacati possono stipulare contratti i cui effetti, mediante gli istituti privatistici del mandato, della ratifica e della rappresentanza, si estendono a tutti gli aderenti alle associazioni stesse.

2. Sulla base di questi principi è facile comprendere come restino esclusi dalla tutela collettiva tanto i lavoratori non aderenti ai sindacati quanto quelli che pur aderendovi sono alle dipendenze di datori di lavoro non iscritti alla associazione che ha stipulato il contratto. In questo modo, il contratto collettivo non raggiunge che limitatamente lo scopo a cui dovrebbe tendere: di espandere, cioè, la sua sfera di efficacia in modo da comprendere « tutti gli appartenenti alla categoria professionale alla quale il contratto si riferisce » (2).

E' chiaro che se tutti i lavoratori di una categoria fossero membri di un unico sindacato e tutti i datori di lavoro della stessa categoria fossero pure iscritti a un'unica associazione sindacale, i contratti che i due organismi stipulassero sarebbero « ipso facto » efficaci « erga omnes » (3). Ma quella peculiare situazione potrebbe verificarsi o per effetto di una evoluta coscienza sindacale della società (4), oppure in forza di una legge che, sopprimendo la libertà sindacale e di associazione, rendesse obbligatoria a tutti l'appartenenza a un unico sindacato di categoria.

(2) F. SANTORO PASSARELLI, *Rapporti fra i sindacati e lo Stato*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1956, I, p. 4.

(3) Sulla natura giuridica dei contratti collettivi efficaci *erga omnes*, v. FRANCISCO DE FERRARIS, *La natura giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1952, I, pp. 309 ss.

(4) « In quei Paesi — come l'Inghilterra e la Svezia — nei quali il sindacalismo è potente e unitario, dove, per quanto riguarda i lavoratori, la maggioranza appartiene allo stesso sindacato, nessun inconveniente a che i contratti collettivi rimangano privatistici [...]. Essi regoleranno i rapporti tra capi d'impresa e lavoratori che aderiscono alle grandi organizzazioni sindacali stipulanti. Queste, in forza del loro potere regolamentare sui loro membri, sono in grado d'imporre loro l'osservanza delle norme destinate a regolare i rapporti di lavoro fra i rispettivi iscritti » (J. BRETHER DE LA GRESSAYE, *I Contratti collettivi di lavoro nel sistema del progetto Rubinacci e nella legislazione francese*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, I, p. 5).

3. Quest'ultima fu la via seguita dal passato regime fascista. Sotto tale regime il sindacato fu reso organo dello Stato in materia professionale, fu dotato, sul piano formale, di personalità giuridica pubblica e gli venne conferito il potere di stipulare **contratti collettivi con efficacia normativa**, aventi cioè natura di legge materiale ed estesi, quindi, a tutti gli appartenenti alla categoria professionale. Con questo tipo di disciplina il contratto collettivo raggiunse il suo fine naturale, ma a prezzo del sacrificio della libertà sindacale e dell'autonomia contrattuale.

«E' ormai lo Stato che provvede alla tutela degli interessi professionali, secondo la sua valutazione di tali interessi; non sono più gli stessi interessati che provvedono alla tutela dei loro interessi attraverso i loro sindacati, con la competizione e col contratto. E' un assetto puramente legalitario e autoritario, che non lascia alcun margine all'autonomia delle collettività professionali» (5).

Con la caduta del Governo fascista (25 luglio 1943) anche l'ordinamento sindacale corporativo introdotto e disciplinato con legge 3 aprile 1926, n. 563, con la Carta del Lavoro e con la legge sulle Corporazioni, era destinato a estinguersi. Infatti con il R. decreto legge 9 agosto 1943, n. 721, emanato su iniziativa del Governo Badoglio, con l'ordinanza generale n. 28 del Governo Militare alleato e con il D. l. lgt. 23 novembre 1944, vennero abolite le corporazioni, le altre confederazioni e federazioni sindacali fasciste e fu restaurato il principio della libertà sindacale.

Gli interessi professionali rientrarono, così, nella loro propria sfera: i sindacati tornarono a essere associazioni private e i contratti collettivi negozi giuridici di diritto privato e strumenti per l'esercizio della autonomia contrattuale delle singole parti.

Ma nello stesso tempo si ripropose in tutta la sua complessità il problema dell'efficacia «erga omnes» dei contratti collettivi di lavoro.

TENTATIVI DI REGOLAMENTAZIONE IN ITALIA

1) Progetti governativi.

Già prima dell'entrata in vigore della Costituzione furono compiuti alcuni tentativi per regolare l'efficacia «erga omnes» dei contratti collettivi.

1. Immediatamente dopo l'armistizio e la formazione del Governo Badoglio, venne predisposto a Salerno uno schema di R.d.l. sindacale da una commissione di esperti nominata nel 1944 dal Ministro dell'Industria, Commercio e Lavoro **on. Attilio Di Napoli** (6).

(5) F. SANTORO PASSARELLI, *cit.*, p. 7.

(6) Cfr. *Proposta dell'on. avv. ATTILIO DI NAPOLI*, schema di R. d. legge, in *Rassegna del Lavoro*, Quaderno 11: *Organizzazione sindacale e contratti collettivi*, p. 33.

A proposito dei contratti collettivi, veniva prevista la loro efficacia « erga omnes », quando essi fossero stati stipulati « fra associazioni sindacali riconosciute o commissioni rappresentative riconosciute » (7).

2. Seguì, nella primavera del 1945, uno schema di R.d.l. preparato da una commissione nominata dall'allora Ministro dell'Industria, Commercio e Lavoro **on. Gronchi** (8), in cui si prevedeva (art. 28) che « gli effetti del contratto collettivo concluso da associazioni sindacali registrate » potevano essere estesi alle intere categorie contraenti, o con un provvedimento dell'Ufficio del lavoro, se il contratto era stato « concluso fra associazioni sindacali registrate che al tempo della conclusione comprendevano fra i propri iscritti non meno di tre quinti degli appartenenti alla categoria », oppure, in ogni altro caso, con provvedimento del Consiglio del lavoro, organo la cui costituzione era pure prevista e regolata al Cap. IV dello stesso schema di legge.

3. Nel 1947 l'**on. Ludovico D'Aragona**, divenuto Ministro del Lavoro, approntò un progetto di legge sulla osservanza dei contratti collettivi di lavoro e sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro nel settore dei pubblici servizi (9). Era prevista l'attribuzione al Ministro del Lavoro e, nell'ambito di ciascuna provincia, ai Prefetti, **del potere di emanare un decreto** su richiesta delle organizzazioni sindacali stipulanti o di una sola di esse, **per dichiarare efficaci « erga omnes »** i contratti collettivi posti in essere dalle medesime organizzazioni. Tale procedimento veniva subordinato fra l'altro alla condizione che i contratti fossero stati « **stipulati tra le associazioni sindacali maggiormente rappresentative** della categoria, nella circoscrizione in cui il contratto doveva avere efficacia, o per numero di lavoratori occupati nelle imprese associate » (art. 2, n. 1).

Nessuno di questi schemi elaborati prima dell'entrata in vigore della Costituzione, riuscì a divenire legge a causa della instabilità dei governi succedutisi numerosi in quegli anni. Comunque fu già possibile individuare due fondamentali tendenze di politica legislativa in materia di contratti collettivi: l'una

(7) Il riconoscimento, consistente nell'attribuzione di un potere di rappresentanza sull'intera categoria, poteva essere concesso dai competenti uffici ministeriali all'associazione sindacale che « per il numero degli associati e per la loro efficienza, anche in rapporto alla irrilevanza delle altre associazioni registrate della medesima categoria o circoscrizione » poteva essere ritenuta idonea a rappresentare l'intera categoria (art. 29). Se però le condizioni suddette fossero state realizzate solo « dal complesso di due o più associazioni registrate della medesima categoria o circoscrizione, il riconoscimento » sarebbe spettato « ad una commissione rappresentativa costituita dai delegati di dette associazioni, in numero proporzionale all'entità numerica delle stesse ». Nel caso di mancanza o irrilevanza di associazioni sindacali registrate, « la rappresentanza della categoria » sarebbe stata affidata « ad una commissione nominata dal Ministero ».

(8) Cfr. *Rassegna del Lavoro*, Quaderno 11, cit., p. 49.

(9) *Ibidem*, p. 65.

favorevole a un sostanziale intervento dei pubblici poteri nel processo di estensione « erga omnes » dell'efficacia, e l'altra, invece, contraria.

4. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948), ripresero i tentativi di regolamentazione della complessa materia sindacale, con l'intento di dare esecuzione ai principi contenuti negli artt. 39 e 40 (10).

Nel 1949 l'on. Fanfani, allora Ministro del Lavoro, preparò uno schema di disegno di legge (11), con la collaborazione di una commissione composta dal Ministro on. Giovannini, dal Sottosegretario al Lavoro on. La Pira e da alcuni funzionari. Lo schema fu ripreso l'anno dopo dall'on. Marazza, succeduto all'on. Fanfani nel Ministero del Lavoro (12).

Questi due disegni di legge non differivano sostanzialmente per quanto riguarda la procedura prevista per la stipulazione di contratti efficaci « erga omnes ». L'iniziativa delle trattative era lasciata a ciascuna delle associazioni sindacali registrate. Quella che avesse avuto interesse a promuovere la conclusione di un contratto collettivo, doveva richiedere al Ministero del Lavoro « la costituzione delle rappresentanze unitarie », che sarebbe avvenuta attraverso l'invito rivolto dal Ministero stesso a ogni associazione registrata e interessata al contratto « a delegare non più di tre suoi rappresentanti e ad indicare il numero dei voti attribuiti a ciascuno di essi in base agli iscritti » (13). I rappresentanti delle associazioni registrate interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori venivano così a costituire due distinte rappresentanze unitarie nelle quali ogni membro avrebbe avuto tanti voti quanti iscritti rappresentava.

Per la validità delle deliberazioni di ciascuna rappresentanza era richiesta « la maggioranza assoluta dei voti spettanti a tutti gli iscritti alle associazioni registrate della categoria interessata »; « rispettato questo limite, l'assenza dei rappresentanti di una o più delle associazioni registrate non avrebbe pregiudicata la validità delle deliberazioni » (art. 20).

La peculiarità di questa procedura, tendente ad attribuire al contratto di lavoro una validità « erga omnes », si fondava quindi sul semplice requisito della maggioranza assoluta degli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti. Ciò non poteva essere gradito a quelle associazioni di lavoratori che allora non erano molto rappresentative, perchè il loro peso effettivo nel corso delle trattative

(10) Tali principi possono sinteticamente riassumersi così: 1) libertà di organizzazione e, quindi, implicita ammissione della « pluralità sindacale »; 2) necessità della registrazione per ottenere la personalità giuridica; 3) attitudine a stipulare contratti efficaci *erga omnes*, attribuita a una *rappresentanza unitaria* formata in proporzione degli iscritti ai diversi sindacati; 4) diritto di sciopero.

(11) Cfr. *Rassegna del Lavoro*, Quaderno 11, *cit.*, p. 71.

(12) *Ibidem*, p. 83.

(13) V. art. 19 dello schema FANFANI e art. 22 dello schema MARAZZA,

potrebbe essere ridotto a nulla nell'ipotesi che una sola associazione avesse rappresentato più del 50% dei lavoratori iscritti alla categoria sindacale interessata.

5. A questa difficoltà tentò di ovviare l'on. **Rubinacci**, quando, divenuto Ministro del Lavoro, elaborò il più completo disegno di legge per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro (14).

«In esso veniva ribadito il principio della libertà di organizzazione sindacale, che non riceveva nessuna limitazione; ci si asteneva dal dettare norme sull'inquadramento sindacale e si demandava la soluzione del problema direttamente alle associazioni; i lavoratori e i datori di lavoro sarebbero stati liberi di associarsi nella maniera creduta migliore e di sistemare la sfera di applicazione dei contratti collettivi da essi stipulati. Unico divieto l'appartenenza contemporanea a più associazioni sindacali e per la stessa circoscrizione. Il progetto considerava inoltre la registrazione come un semplice onere imposto per il raggiungimento di determinati fini; indicava i requisiti essenziali perchè l'ordinamento interno potesse considerarsi strutturato a base democratica» (15).

Per quanto riguarda l'efficacia «*erga omnes*» dei contratti collettivi, il progetto prevedeva una procedura in cui erano richieste due maggioranze in ciascuna delle rappresentanze unitarie dei sindacati padronali e dei sindacati dei lavoratori: il contratto si riteneva validamente formato se gli stipulanti rappresentavano almeno il 51 per cento degli iscritti alle associazioni componenti ciascuna delle due rappresentanze unitarie; e appartenevano «almeno alla metà più una delle associazioni» che avevano concorso a costituire dette rappresentanze (art. 14).

Il progetto non incontrò la simpatia di molti sindacalisti i quali temevano che una rigida disciplina giuridica dell'organizzazione sindacale avrebbe potuto bloccare il processo di evoluzione che appariva favorevole ai sindacati democratici (16). Inoltre, esso rifiutava ogni potere contrattuale ai sindacati non registrati e, per ottenere la registrazione, una associazione doveva avere un numero di aderenti pari almeno al dieci per cento dei lavoratori della categoria.

«A parte il fatto — notava un celebre giurista francese in uno studio comparato sul disegno di legge Rubinacci e sulla legislazione francese — che un calcolo del genere è assai complicato, sembra che

(14) A differenza dei precedenti schemi, questo dell'on. RUBINACCI fu approvato dal Consiglio dei Ministri e fu presentato alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1951 (*Atti Cam. Dep.*, I legisl., Doc. n. 2380). Esso però decadde per la sopravvenuta fine della prima legislatura. Uguale sorte ebbe uno stralcio di detto disegno di legge, predisposto dallo stesso on. RUBINACCI (cfr. *Rassegna del lavoro*, Quaderno 11, *cit.*, p. 141).

(15) *Relazione del Giudice dr. MARCELLO SEVERINO, in Nuovi tentativi di regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro*, Atti del Convegno promosso dall'Associazione forense del lavoro, Napoli 10-19-27 dicembre 1958, ed. a cura dell'Associazione forense del lavoro, Quaderno IV, p. 6.

(16) Per una sintesi delle critiche avanzate dalla C.I.S.L. si veda *Restaurazione dell'efficacia della difesa contrattualistica*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1953, II, pp. 284 ss.

finisca per eliminare dalla stipulazione dei contratti collettivi i piccoli sindacati ed i sindacati locali, anche quando sono bene organizzati, attivi e rappresentano una frazione tutt'altro che trascurabile della categoria professionale» (17).

Finalmente, l'attribuzione al Ministero del Lavoro del potere di rifiutare la registrazione dei sindacati, a certe condizioni, e di controllare l'esattezza del numero degli iscritti, denunciato dalle singole associazioni, non poteva certo soddisfare queste ultime, ovviamente gelose della propria libertà nei confronti dell'amministrazione statale.

2) Progetti di iniziativa parlamentare.

1. Il progetto Rubinacci decadde col chiudersi della legislatura e le critiche sopra esposte, congiunte a difficoltà di ordine politico e sindacale, impedirono la ripresentazione del disegno di legge nella seconda legislatura.

Ma la situazione di fatto che si era creata pareva richiedesse un urgente provvedimento legislativo che disciplinasse l'importante e complicata materia.

I contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali, avendo efficacia solo tra le parti, non tutelavano che un limitato numero di lavoratori.

Molte piccole e medie imprese, non iscritte alle rispettive associazioni professionali, non subivano gli effetti giuridici dei contratti collettivi posti in essere (18). Si creava così una discriminazione tra i datori di lavoro a svantaggio di coloro che aderendo alla loro organizzazione professionale, divenivano parte del rapporto contrattuale.

La conseguenza, forse, più seria da un punto di vista sociale stava nel fatto che molti imprenditori, non associati alla rispettiva organizzazione professionale, **praticavano ai propri dipendenti un trattamento inferiore ai minimi previsti nei contratti collettivi**, senza per ciò stesso porsi in uno stato di inadempienza contrattuale, non essendo essi parte del rapporto giuridico scaturito dai contratti collettivi (19).

(17) J. BRETHER DE LA GRESSAYE, *I contratti collettivi di lavoro ecc.*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, I, p. 10.

(18) Nella *Relazione al Convegno provinciale della C.I.S.L.*, svoltosi a Cava dei Tirreni (Salerno) nei giorni 29-30 giugno 1956, si precisava che la massima parte delle aziende non aderivano di proposito all'Associazione Industriali; che altre aziende aderivano solo per la consulenza economica e non per quella sindacale; che altre ancora venivano assistite solo a titolo personale dai funzionari dell'Associazione Industriali.

(19) E' doveroso segnalare qui, che alla carenza legislativa, ha tentato di supplire la magistratura fondandosi sull'art. 36 della Costituzione: «*Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*». I giudici si sono talvolta riferiti al contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali quale criterio di accertamento dei minimi salariali, per dirimere controversie sottoposte dai contendenti privati. (Si veda per es. CORTE DI

« Il fenomeno della inosservanza dei contratti collettivi — è stato recentemente notato — è causa di gravi sperequazioni nel tenore di vita dei lavoratori, mentre consente la possibilità di illecite concorrenze fra le stesse imprese e si ripercuote, in definitiva, nella vita produttiva ed economica della nazione » (20).

2. Parve quindi opportuno ripiegare su soluzioni provvisorie e parziali, rimandando a tempi più propizi la elaborazione di una completa legge sindacale.

In questo ordine di idee va collocata la proposta degli on.li Pastore, Morelli ed altri (della C.I.S.L.) e quella degli on.li Di Vittorio, Santi, Lizzadri e Foà (della C.G.I.L.). La prima (21) prevedeva che su richiesta di una delle associazioni stipulanti, il Presidente della Repubblica, sentito il parere del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, emanasse un decreto capace di rendere efficaci « erga omnes » le clausole di determinati contratti collettivi. Quella dell'on. Di Vittorio (22), invece, progettava una soluzione nuova, in quanto con tre soli brevi articoli intendeva attribuire, « ipso iure », efficacia « erga omnes », a tutti i contratti collettivi esistenti e sottoscritti cumulativamente dalle tre più rappresentative associazioni sindacali: C.G.I.L., C.I.S.L. e U.I.L.

Anche questi due progetti presentavano dei lati discutibili e criticabili. Pareva non tenessero in nessun conto l'art. 39 della Costituzione. Il primo inoltre supponeva il parere di un organo previsto sì dalla Costituzione (il C.N.E.L.) ma allora non ancora esistente. Il secondo, poi, introducendo la categoria delle « associazioni sindacali più rappresentative », non proponeva un criterio obiettivo per individuarle, ma, arbitrariamente, determinava una discriminazione non del tutto conforme alla libertà di asso-

CASSAZIONE — Sez. 2^a Civ. 31 gennaio 1957, n. 352 — Ursini c. Caponi: dal *Mass. Giur. Lavoro*, 1957, n. 1-2, p. 20. CORTE DI CASSAZIONE — Sez. 2^a Civ. 25 luglio 1957, n. 3142 — Salvaneschi c. Rasetti: dal *Mass. Giur. Lavoro*, 1957, n. 9-10, p. 216. CORTE DI APPELLO DI GENOVA, 7 maggio 1957 — Drago e Rossi c. Picasso: dal *Mass. Giur. Lavoro*, 1957, n. 9-10, p. 216. TRIBUNALE DI MILANO, 16 maggio 1957 — Cornori c. Soc. S.A.L.V.A.: da *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 1957, n. 3, II, p. 232. CORTE D'APPELLO DI L'AQUILA, 26 aprile 1958 — Pastificio Gran Sasso c. Stringini, Coletti, Salvi ed altri: da *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 1958, n. 3, II, p. 276).

Va però notato che la sentenza del giudice fa legge soltanto fra le parti e quindi potrebbero trarne eventuale beneficio solo quei lavoratori che si sentono in grado di affrontare le difficoltà e di subire le conseguenze di vario ordine necessariamente connesse con un procedimento giudiziario nei confronti del loro datore di lavoro.

(20) R. PURPURA, *Le organizzazioni sindacali in Italia e i tentativi di disciplina giuridica, in Rassegna del lavoro*, Quaderno 11, cit., p. 24.

(21) *Ibidem*, p. 121. Questa proposta riproduceva quasi fedelmente quella presentata il 14 febbraio 1951 da un gruppo di sindacalisti della C.I.S.L. (*Atti Cam. Dep.*, I legisl., Doc. n. 1822).

(22) La proposta dell'on. Di VITTORIO e altri fu annunziata alla Camera il 3 febbraio 1953 (*Atti Cam. Dep.*, I legisl., Doc. n. 3176) ma decadde per la fine della legislatura. Fu ripresentata su iniziativa degli on. Di VITTORIO, SANTI, LIZZADRI, NOVELLA e FOÀ, il 23 luglio 1953, appena iniziata la seconda legislatura (*Atti Cam. Dep.*, II legisl., Doc. n. 21). Il testo si trova anche in *Rassegna del lavoro*, Quaderno 11, cit., p. 119.

ciazione sindacale e neppure adeguata ai possibili sviluppi delle situazioni sindacali (23).

3. Nel 1958 furono presentati due nuovi progetti di iniziativa parlamentare: uno dell'on. **Roberti** del M.S.I. (24), l'altro dell'on. **Malagodi** del P.L.I. (25).

Il primo mirava a regolare solo l'efficacia giuridica del contratto collettivo di lavoro in attuazione dell'art. 39 della Costituzione, escludendo il problema dello sciopero e prevedeva l'estensione « erga omnes » dell'efficacia giuridica ai contratti collettivi stipulati dalle rappresentanze unitarie dei sindacati registrati, secondo una procedura un po' più semplificata rispetto al progetto Rubinacci, ma riproponendone in sostanza le stesse difficoltà e sollevando le stesse obiezioni.

Il secondo riproduceva quasi letteralmente il progetto Rubinacci e rappresentava l'ultimo tentativo, in ordine di tempo, di regolare organicamente e compiutamente tutta la materia dei rapporti di lavoro, e non soltanto di quell'aspetto parziale che è il contratto collettivo. A differenza però del progetto Rubinacci, che privava le associazioni sindacali non registrate di ogni potere contrattuale collettivo, esso ammetteva che tali associazioni di fatto potessero stipulare contratti collettivi con efficacia tra le parti a norma del diritto comune. I poteri di contrattazione collettiva con efficacia « erga omnes », venivano riservati, come nel progetto Rubinacci, alle rappresentanze unitarie dei sindacati registrati (26).

(23) La legislazione francese sui contratti collettivi di lavoro riserva una funzione predominante appunto ai « sindacati più rappresentativi », ma essa, per accertare il carattere *rappresentativo* e per evitare l'arbitrio dei pubblici poteri, ha fissato dei criteri obbiettivi. Cionostante J. BRETHER DE LA GRESSAYE (*cit.*, p. 9) notava che tale soluzione, pur essendo comoda, non era « assolutamente conforme a giustizia ». « E' sicuramente un difetto — soggiungeva — che taluni sindacati non privi d'importanza, vengano in tal modo esclusi dalla elaborazione di quel contratto che può essere destinato a divenire la legge della categoria ». Una critica molto severa contro la costituzionalità dei progetti Pastore e Di Vittorio è stata fatta da ANTONIO NAVARRA, nell'articolo *Le speranze sinora deluse*, ed. in *Riv. di Dir. del lavoro*, 1955, I, pp. 139 ss. (v. in particolare da p. 150 in poi). Contro il progetto Pastore si pronunciò anche CARULLO V. (*Avremo una legge sindacale anticostituzionale?*, in *Rivista bancaria*, 1955, pp. 391 ss.); favorevoli invece si mostrarono: F. SANTORO-PASSARELLI (*Per una disciplina uniforme dei rapporti di lavoro*, in *Diritto dell'economia*, 1955, pp. 651 ss.) e G. MAZZONI (*Disordine sindacale*, in *Boll. SILBI*, n. 6, 1955, p. 16).

(24) Questa proposta di legge, è stata annunziata alla Camera dei Deputati il 30 luglio 1958 (*Atti della Cam. dei Dep.*, III legisl., Doc. n. 184), e riproduce un'identica proposta presentata nella passata legislatura, il 22 settembre 1953 dallo stesso on. ROBERTI (*Atti Cam. Dep.*, II legisl., Doc. n. 144). Il testo è riportato anche in *Rassegna del lavoro*, Quaderno 11, *cit.*, p. 131.

(25) La proposta di legge di iniziativa dei deputati on. MALAGODI, ALPINI, BIGNARDI, BOZZI, COLITTO, FERIOLI e TROMBETTA, è stata presentata alla Camera il 2 agosto 1958 (*Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. n. 216). Il testo è riportato anche in *Rassegna del lavoro*, Quaderno 11, *cit.*, p. 135.

(26) Nei riguardi del progetto Malagodi permangono le osservazioni

DISCIPLINA DEI CONTRATTI COLLETTIVI ALL'ESTERO

Per venire in possesso di tutti gli elementi di diritto e di fatto, utili per un giudizio completo sul complesso problema, crediamo opportuno esporre le linee essenziali della regolamentazione dei contratti collettivi di lavoro, in vigore in alcuni importanti Paesi (27).

Stati Uniti.

1. La contrattazione collettiva negli Stati Uniti, è regolata oggi dal **Labor Management Relations Act** (detto anche « Taft-Hartley Act », dal nome dei proponenti) entrato in vigore nel 1947. Questa legge rappresenta il punto di arrivo d'un processo di maturazione iniziato nel 1919 e al quale hanno validamente contribuito, oltre ai sindacati, il Governo, il « National Labor Relations Board » (N.L.R.B.) e la magistratura (28).

Si può dire che la parte principale fu sostenuta dal Governo, il quale, soprattutto per opera del Presidente Roosevelt che nel 1933 lanciò il « New Deal » in connessione con la famosa depressione economica, **intese rendere il sindacato e la contrattazione collettiva la forza equilibratrice nei confronti del potere economico della grande industria**, compiendo così una scelta coraggiosa che ha fortemente influito sulla stessa fisionomia dello Stato americano (29).

Il N.L.R.B., costituito nel 1934 in sostituzione di un analogo ente, il « National Labor Board » (N.L.B.), fondato l'anno precedente, è un organo amministrativo dello Stato Federale che svolge una funzione intermedia tra quella esecutiva e quella giudiziaria. Esso interpreta e dà un contenuto alle leggi sul lavoro, adeguandole alle esigenze etico-sociali che si evolvono nel tempo.

e le critiche che, a suo tempo, furono avanzate contro il disegno di legge Rubinacci. In particolare quelle che riguardano le condizioni per ottenere la registrazione da parte delle associazioni sindacali e i poteri di controllo sull'osservanza delle norme statutarie delle associazioni attribuiti al Ministero del Lavoro.

(27) Per uno studio di questo problema nel diritto comparato v. BALZARINI, *Problematica del contratto collettivo nel diritto comparato*, in *Riv. di dir. int. e comp. del lavoro*, II, 1955, p. 247.

(28) Le più importanti leggi precedenti a quella Taft-Hartley sono: il *Railway Labor Act* (44 Stat. L. 577-1936) che impose ai ferrovieri il dovere di incontrarsi e tentare di raggiungere un accordo; il *Norris — La Guardia Act* (7 Stat. L. 70-1932); il *National Industrial Recovery Act* (NIRA), definita la Magna Carta del movimento sindacale (48 Stat. L. 198-1933), che stabilì formalmente il diritto dei lavoratori di organizzarsi e contrattare collettivamente; lo *Wagner Act* (48 Stat. L. 452-1935), che proteste i lavoratori contro licenziamenti a carattere anti-sindacale, liste nere, spionaggio ecc.; e stabilì inoltre che il Governo dovesse incoraggiare l'organizzazione sindacale e la contrattazione collettiva.

(29) E. DUFF, *Proprietà privata e concentrazione economica negli Stati Uniti*, in *Aggiornamenti sociali*, (ottobre) 1958, p. 554 (rubr. 931).

Le sue decisioni non hanno un valore giuridico e non sono rafforzate da sanzioni: ma, tuttavia, esercitano un notevole peso morale e, in caso di contestazione, è possibile l'adito alla magistratura che potrà dare ad esse forza vincolante.

Un valido contributo è stato dato anche dalla magistratura che, a differenza del sistema latino, intende la sua funzione più come creazione che non come vera interpretazione del diritto, e si mostra attenta alla giustizia del caso singolo, alle relazioni di forza del momento, alle soluzioni di opportunità e ai bisogni sociali sempre in fase di sviluppo. Se il Governo, il N.L.R.B. e la magistratura non avessero aiutato il sindacato nel suo periodo di crescita, le strutture giuridiche, economiche e sociali statunitensi sarebbero state diverse da quelle che oggi sono e, probabilmente, sarebbe toccato al Governo di controbilanciare con altri mezzi il potere economico in linea di principio privato.

2. La libertà sindacale consente in America, come altrove, il pluralismo delle associazioni sindacali.

Il potere della contrattazione collettiva è esclusivamente affidato alle parti: ma nella preparazione e nel corso della stessa contrattazione può intervenire il N.L.R.B. La legge sancisce **l'obbligo giuridico dei datori di lavoro di contrattare in buona fede** con i rappresentanti dei lavoratori in merito a determinate materie di interesse comune (30).

Per rendere efficaci « erga omnes » i contratti collettivi, la legge ha elaborato un procedimento un po' complesso **fondato sul principio democratico della maggioranza**. Pertanto prima di iniziare le trattative, i lavoratori di una unità aziendale « appropriate » (31) (la determinazione di questo requisito è compito della N.L.R.B. e costituisce una delle questioni più spinose) (32) devono scegliere, attraverso regolari elezioni, un sindacato tra quelli eventualmente in concorrenza e rispondente a determinati requisiti stabi-

(30) Nella determinazione delle materie di « *interesse comune* » ha avuto una positiva funzione il N.L.R.B., sostenuto dalla magistratura. Oggi nell'elenco di tali materie vengono fatte rientrare, oltre ai salari e agli orari di lavoro, anche le ferie e i giorni festivi, i licenziamenti, le pensioni, le partecipazioni agli utili, i cottimi, la previdenza, il regolamento d'azienda, i turni di lavoro, i periodi di riposo, gli aumenti di merito. La tendenza è nettamente a favore di un ampliamento dell'ambito delle materie di « *interesse comune* » sulle quali si esplica l'efficacia dell'« obbligo giuridico » di contrattare. Secondo C. O. GREGORY, *The collective bargaining agreement and its nature and scope*, in *Washington Univ. Law Quarterly*, 10 (1949) p. 6, « *sembra che non vi sia più nulla di sacro lasciato come prerogativa esclusiva all'imprenditore, poichè quasi tutto, prima o poi, viene a incidere sulle condizioni di lavoro ed è, quindi, oggetto di contrattazioni collettive.* »

(31) L'« unità aziendale adatta » (*Unit of Collective Bargaining*) può essere formata da operai che possiedono una comune specializzazione (per es. elettricisti, meccanici, fonditori ecc.), oppure da ogni categoria di lavoratori occupati in un'impresa o in un gruppo di imprese. Nel primo caso si ha la c.d. *Craft Unit*; nel secondo la *Comprehensive Unit*.

(32) Cfr. GIAN ANTONIO BRIOSCHI, *Alcuni aspetti della contrattazione collettiva negli Stati Uniti d'America*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1952, I, p. 182, nota 3.

liti dalla legge. Alla scelta partecipano anche i lavoratori non iscritti ad alcun sindacato (33).

Il sindacato che ottiene la maggioranza dei voti riceve l'**autorizzazione** del N.L.R.B. e diventa il **rappresentante esclusivo** di tutti i lavoratori della unità aziendale « appropriate » nella contrattazione col datore di lavoro (34): il contratto stipulato avrà efficacia verso tutti i lavoratori dell'unità aziendale anche se non fossero membri di alcun sindacato.

Di fondamentale importanza è il **comportamento di « buona fede »** delle parti, sia prima, sia durante, sia dopo la stipulazione del contratto. La precisazione del contenuto di questo requisito, è stata merito, ancora una volta, del N.L.R.B. e della magistratura.

La « buona fede » implica come minimo la **volontà di discutere tutte le questioni** suscettibili di contrattazione collettiva. Più dettagliatamente essa comporta nel datore di lavoro il dovere di esaminare e discutere le proposte del sindacato, punto per punto, precisare chiaramente la sua posizione, motivarla; fornire ampia spiegazione quando respinge delle richieste; dare informazioni in suo possesso quando la loro mancanza potrebbe ostacolare le trattative (35).

(33) Per i problemi e le difficoltà pratiche connesse con il meccanismo procedurale americano, si veda: G. FEDERICO MANCINI, *La rappresentanza sindacale nel diritto statunitense e l'art. 39 della Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1950, I, pp. 463 ss. In questo articolo viene anche istituito un confronto tra il sistema della rappresentanza americana e quello previsto dall'art. 39 della Costituzione italiana, per metterne in risalto le differenze anche sostanziali.

(34) Il principio della « maggioranza » assunto come base nella contrattazione collettiva, ha fatto nascere il problema dei rapporti tra contratti collettivi e individuali ed è interessante riassumere le decisioni che, in proposito, hanno dato sia il N.L.R.B. sia la magistratura americana. L'esistenza di contratti individuali non è sufficiente motivo per rifiutare la contrattazione collettiva. Il singolo lavoratore non può rifiutare con un contratto individuale un diritto che gli proviene da un contratto collettivo. E' considerato come illecito il comportamento del datore di lavoro che cambi unilateralmente salari, orari di lavoro o in genere condizioni di lavoro senza consultare il rappresentante sindacale. Una sentenza della CORTE SUPREMA (v. *Y. I. Case Co. v. N.L.R.B.*, 321 US. 332, 1944) ha stabilito che nel contratto individuale non è possibile neppure includere clausole più favorevoli di quelle contenute in un regolare contratto collettivo e ha così motivato il suo verdetto: « La pratica e l'ideologia della contrattazione collettiva considerano con sospetto tali vantaggi individuali. Naturalmente là dove si riscontra una larga gamma di diverse condizioni di lavoro o di qualificazione dei lavoratori, è possibile che il contratto collettivo stabilisca solo salari minimi, o massimi di orario, e lasci deliberatamente alla contrattazione individuale tali materie. Ma al di fuori di questi casi, vantaggi concessi a singoli possono rivelarsi così dannosi alle pacifiche relazioni tra capitale e lavoro come gli svantaggi. Essi costituiscono un ottimo mezzo per interferire nell'organizzazione sindacale e nella scelta dei rappresentanti; un aumento salariale meritato individualmente, viene spesso guadagnato a spese del peggioramento di altre condizioni di lavoro necessarie al benessere del gruppo ». (Cit. da GIAN ANTONIO BRIOSCHI, in *Aspetti delle contrattazioni ecc.*, cit., p. 192).

(35) Nella procedura di alcune industrie il sindacato è ammesso a ispezionare i libri dell'imprenditore, le liste-paga, le fabbriche e gli

La pratica della contrattazione collettiva non si è rivelata sufficiente, da sola, per tutelare la totalità dei lavoratori. Pertanto è stata introdotta negli Stati Uniti una legge federale per stabilire un **minimo salariale** per tutti i lavoratori addetti alla produzione di beni che sono oggetto di commercio tra gli Stati dell'Unione; nei singoli Stati, poi, esiste una legislazione che stabilisce minimi salariali per le altre categorie (36).

Russia.

La pratica della contrattazione collettiva che in Russia era stata sospesa nel 1934, perchè non ritenuta conforme al regime della pianificazione economica, fu riammessa con il decreto 4 febbraio 1947 del Consiglio dei Ministri. Da allora, il contratto collettivo è divenuto il principale regolatore delle relazioni industriali e umane nell'ambito dell'impresa.

1. Scopo del contratto collettivo è, da una parte, quello di stabilire in modo esatto le obbligazioni spettanti all'amministrazione, ai comitati di fabbrica, agli operai, tecnici e impiegati in rapporto all'esecuzione del piano predisposto; dall'altra, quello di determinare le responsabilità degli organi dell'amministrazione economica in ciò che concerne il miglioramento delle condizioni di vita materiale dei lavoratori e i servizi culturali messi a loro disposizione.

Il contratto collettivo acquista così, in questa nuova cornice sociologica, un significato diverso da quello che assume in altri Paesi. Esso non è, principalmente, lo strumento giuridico per attuare la collaborazione volontaria delle singole parti, ma piuttosto il mezzo per far assumere precise responsabilità giuridiche a tutto il personale di un'impresa, in funzione del conseguimento di finalità economiche programmate dagli organi della pubblica amministrazione.

I contratti collettivi vengono stipulati all'inizio di ogni anno per la durata di un anno (37). I competenti organi ministeriali, i

uffici (cfr. *ibidem*, p. 198, dove sono riportate in nota numerose citazioni di sanzioni della N.L.R.B.).

(36) Sulla legislazione statunitense relativa al salario minimo, sui suoi effetti circa l'impiego della mano d'opera, la produttività e l'andamento dei prezzi, si veda RICHARD A. LESTER, *Labor and Industrial Relations*, ed. by Macmillan Company, New York, 1953, pp. 361 ss.

(37) Secondo fonti sovietiche, furono conclusi 25.000 contratti collettivi nel 1947; 40.000 nel 1948; 46.000 nel 1949; più di 50.000 nel 1950 (cfr. G. MOSKALENKO, in *Professional'nye Soyuzy*, febbraio 1952; e A. SERGNIENKO, *ibidem*, febbraio 1949). Sul regime dei contratti collettivi, stabilito in Russia conformemente al codice del lavoro emanato nel 1922, si vedano due studi pubblicati dal BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Etudes et documents*, série B, n. 14: *L'évolution des conditions de Travail dans la Russie des Soviets* (Genève, 1924); e série A, n. 26: *Le mouvement syndical dans la Russie des Soviets* (Genève, 1927). Per un'analisi della disciplina della stessa materia durante il periodo dal 1930 al 1947, v. *Harvard Law Review*, May 1949, pp. 1193 ss.

comitati centrali dei sindacati professionali e il consiglio centrale dei medesimi sindacati emanano direttive contenenti le fondamentali indicazioni circa il lavoro e le condizioni di vita che devono essere accolte nei contratti stessi.

La procedura per la stipulazione è organizzata sotto forma di una « campagna di massa » di carattere politico ed economico, tendente a stimolare il personale dell'azienda a partecipare allo sforzo per l'esecuzione del piano di produzione, all'aumento della produttività e al miglioramento delle condizioni di vita. Sulla base delle istruzioni ricevute, il direttore dell'impresa e il comitato di fabbrica elaborano un progetto di contratto collettivo, tenendo conto delle osservazioni fatte dai lavoratori.

Il progetto viene esaminato dettagliatamente in riunioni di impiegati e operai, convocati per fabbrica o per gruppi; le proposte da questi avanzate sono messe a verbale e sottoposte all'ulteriore esame del direttore dell'impresa e del comitato di fabbrica, che, a discrezione, le accettano o le rifiutano in tutto o in parte. Quindi è la volta dell'assemblea generale degli operai e degli impiegati che discutono il progetto: se vengono suggerite modificazioni, queste devono essere incluse nel contratto.

Il contratto, finalmente, è sottoscritto dal direttore dell'impresa e dal comitato di fabbrica e viene passato al comitato centrale dei sindacati e ai competenti ministeri, i quali, dopo aver apportato d'ufficio gli emendamenti alle disposizioni del contratto che eventualmente non fossero conformi alla legge (38), procedono alla registrazione.

Il contratto registrato entra in vigore a datare dal giorno dell'apposizione della firma da parte del direttore d'impresa e del comitato di fabbrica, e **ha efficacia verso tutti i lavoratori e impiegati dell'impresa stessa**, siano essi iscritti o no al sindacato che fu parte nella stipulazione. In certi casi, poi, l'efficacia può essere estesa anche fuori dell'impresa, nella quale il contratto è stato concluso, mediante un atto del consiglio centrale dei sindacati (39).

Delle obbligazioni emananti dal contratto collettivo, alcune hanno carattere giuridico, altre solo valore politico e morale: è compito dei giuristi sovietici quello di precisare le une e le altre. **Si ritengono giuridiche** le obbligazioni concernenti l'amministrazione, l'introduzione di misure di carattere tecnico, la protezione del lavoro, il pagamento dei salari, l'impegno di costruire una casa per i lavoratori. **Sono considerate di valore politico e morale**, quelle concernenti lo sviluppo dello spirito di emulazione nel lavoro, e la diffusione dell'educazione politica e culturale.

(38) Va notato che non può essere introdotto nel contratto collettivo un sistema di remunerazione del lavoro diverso da quello approvato dal Governo (cfr. *Les contrats Collectifs en U.R.S.S.* in *Revue internationale du travail*, LXVI, 1952, p. 532).

(39) Così è avvenuto, per es., nel 1952, quando il contratto dell'impresa « Krasnyi Proletarii » di Mosca è stato approvato dal consiglio centrale dei sindacati come contratto-tipo per tutte le imprese di fabbricazione di macchine utensili (cfr. *ibidem*).

Belgio.

1. Il decreto legge 9 giugno 1945 ha dato vita in Belgio a una procedura per la contrattazione collettiva, che attribuisce allo Stato un notevole margine di potere. Infatti è con un **decreto reale** che, su domanda delle organizzazioni professionali interessate, viene costituita la **commissione nazionale paritaria di imprenditori e lavoratori** cui è affidato il compito di trattare e concludere il contratto.

Il Ministro competente può istituire delle commissioni paritarie regionali; queste, però, devono uniformare le proprie decisioni a quelle delle commissioni nazionali.

Ogni commissione paritaria comprende almeno quattro membri effettivi che rappresentano gli imprenditori e quattro che rappresentano i lavoratori. I nominativi sono scelti tra un elenco presentato dalle rispettive **associazioni professionali «rappresentative»** (40).

Il decreto reale nomina anche un presidente e un vice-presidente, scegliendoli tra persone particolarmente competenti in materia economico-sociale che non abbiano il mandato parlamentare.

2. Le decisioni della commissione vanno prese all'unanimità dei membri presenti, e hanno diritto di voto solo i rappresentanti delle associazioni professionali.

I contratti così conclusi hanno efficacia solo tra le parti, cioè tra i lavoratori sindacati e gli imprenditori iscritti alla rispettiva associazione, così come nella prassi più comune hanno efficacia tra le parti tutti i contratti collettivi stipulati isolatamente da ciascun sindacato con una organizzazione professionale di datori di lavoro o con una sola impresa. Ma quella particolare procedura è condizione per l'ulteriore procedimento d'estensione «erga omnes» dell'efficacia di un contratto collettivo. Infatti ciò avviene unicamente quando su domanda della commissione paritaria o di una organizzazione professionale **viene emanato un decreto reale che attribuisce efficacia «erga omnes»** a un contratto collettivo stipulato dalle commissioni paritetiche.

In questo modo il contratto si distacca dalla sua natura privatistica e le disposizioni in esso contenute assumono il carattere di leggi imperative, alle quali, come a tutte le leggi di ordine pubblico poste a tutela del lavoro, non è possibile derogare. La loro applicazione è poi resa coattiva mediante la comminazione di pene per i trasgressori (41).

3. L'esecuzione delle decisioni rese obbligatorie dal decreto reale, «è sorvegliata [...] da funzionari designati per mezzo di decreti reali che determinano le attribuzioni. Tali funzionari hanno

(40) Si considerano rappresentative quelle organizzazioni che sul piano nazionale raggruppano almeno 80.000 membri (cfr. RAYMOND GEYSEN, *I contratti collettivi nel diritto belga*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1950, I, pp. 487 ss.).

(41) Ogni infrazione è infatti punita con l'ammenda da 100 a 100.000 franchi; in caso di recidiva, entro un anno, la pena è raddoppiata.

la libera entrata nei locali dove i lavoratori sono impiegati [...]. Gli imprenditori, padroni, gerenti, preposti e lavoratori sono tenuti a fornir loro le informazioni di cui hanno bisogno per l'espletamento dei loro compiti. Su domanda possono prender visione dei libretti di salari e di tutti i libri e documenti, la cui consultazione sia utile per il controllo » (42).

Il numero dei contratti collettivi resi obbligatori per decreto reale risulta piuttosto ristretto a causa soprattutto « della preferenza che dimostrano le organizzazioni sindacali a veder riservati i vantaggi dei contratti collettivi da essi ottenuti ai propri membri, con esclusione dei terzi non sindacati » (43).

Francia.

La disciplina giuridica dei contratti collettivi ha avuto, in Francia uno sviluppo alterno tra l'impostazione cosiddetta contrattualistica e quella regolamentare.

Infatti, dopo un periodo di « individualismo anarchico » durante il quale la contrattazione fu lasciata alla piena discrezionalità delle parti, il legislatore intervenne per la prima volta il 25 marzo 1919 per stabilire che « il contratto collettivo sarebbe stato applicabile ai contratti individuali conclusi tra le parti obbligate dal contratto collettivo e i terzi » (44). Questa disposizione non fu tuttavia sufficiente a rafforzare l'aspetto collettivo del contratto di lavoro, in quanto, permanendo la possibilità sia da parte dei lavoratori, sia da parte dei datori di lavoro di dimettersi, dopo un preavviso, dalle rispettive associazioni sindacali, era molto facile sottrarsi ai vincoli contrattuali. Per questo **l'uso del contratto collettivo andò gradatamente diminuendo**: « da 557 contratti stipulati dopo la promulgazione della legge 1919, essi erano scesi a 20 nel 1933 » (45).

2. Il 24 giugno 1936 venne emanata una nuova legge, che attribuì agli organi di Governo poteri determinanti nella contrattazione collettiva. Venne infatti previsto, accanto al contratto collettivo di natura privatistica, **un nuovo tipo suscettibile di estensione « erga omnes », mediante un decreto del Ministro del Lavoro**. Venne così posto in essere un regime intermedio tra quello contrattualistico e quello regolamentare.

3. Al termine della seconda guerra mondiale, un nuovo intervento legislativo **introdusse una profonda trasformazione della disciplina**, ampliando i poteri dello Stato a tal punto da ridurre al minimo l'autonomia e la libertà delle parti. La categoria dei contratti privatistici fu soppressa. L'iniziativa per aprire le trattative doveva partire dal Ministro del Lavoro. Le parti non potevano

(42) Cfr. RAYMOND GEYSEN, *I contratti collettivi*, ecc., cit., p. 500.

(43) *Ibidem*, p. 502.

(44) Cfr. A. BRUN, *La nuova disciplina francese dei contratti collettivi di lavoro*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1951, I, p. 142.

(45) *Ibidem*, p. 143.

inserire disposizioni riguardanti i salari che erano stati bloccati e sottoposti all'esclusivo controllo dello Stato. Finalmente il contratto così stipulato diventava « ipso facto » efficace « erga omnes ».

Anche questa forma non diede buoni risultati. « Soltanto cinque contratti collettivi erano venuti alla luce. Tra le cause di discredito, in cui l'istituto era caduto, va messa in rilievo l'esclusione di libere discussioni sulla fissazione dei salari » (46).

4. Dopo molte esitazioni, il legislatore francese finì con l'emanare la **legge 11 febbraio 1950, n. 50205 (47)**, mediante la quale ha introdotto una disciplina che si avvicina a quella del 1936 e che ristabilisce un certo equilibrio tra i poteri dello Stato e quelli delle parti. Viene, infatti, riammessa la categoria dei **contratti collettivi cosiddetti ordinari**, che possono essere stipulati da qualunque associazione sindacale e che producono effetti solo tra le parti.

Viene pure prevista la categoria dei **contratti estensibili « erga omnes »**, la cui stipulazione è subordinata a una speciale procedura. Infatti solo alle associazioni sindacali più rappresentative è riconosciuto il potere di concludere questo genere di contratti. Il carattere della maggiore rappresentatività è accertato sulla base di un criterio, secondo il quale vengono tenuti presenti il numero degli iscritti, il gettito dei contributi, l'indipendenza rispetto ai datori di lavoro, l'esperienza, l'anzianità, l'atteggiamento patriottico durante l'occupazione (art. 31 f). In concreto tale carattere è oggi riconosciuto alla **Confédération Générale du Travail (C.G.T.)**, alla **Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.)**, alla **Force ouvrière (F.O.)** e alla **Confédération General des Cadres (C.G.C.)**.

5. Su richiesta di una delle parti o su iniziativa del Ministro del Lavoro, viene convocata una **Commissione mista** composta da rappresentanti dei datori di lavoro e delle associazioni sindacali più rappresentative. Tutti i sindacati, qualunque sia la loro importanza, vengono a trovarsi, in seno alla Commissione mista, su un piano di parità, disponendo ciascuno di un solo voto. Ma, a differenza del sistema belga, non è richiesta l'unanimità dei consensi, anzi nemmeno la maggioranza (48). Il contratto, quando è stipulato, vincola, in un primo tempo, soltanto le imprese iscritte al sindacato padronale stipulante. Ma la sua efficacia può essere estesa « erga omnes » mediante un decreto ministeriale che trasforma il contratto estensibile in legge generale della categoria.

Il Ministro del Lavoro, prima di emanare il decreto, deve udire il parere motivato della **Commissione superiore dei contratti col-**

(46) *Ibidem*, p. 146. Per un'analisi delle difficoltà pratiche circa l'applicazione della legge 1946 v. R. JAUSSAUD, *Le difficoltà di applicazione della legge francese sui contratti collettivi di lavoro*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1949, I, pp. 103 ss.

(47) Il testo della legge è riportato nella *Rivista di diritto del lavoro*, 1951, III, p. 35.

(48) Cfr. J. BRETHER DE LA GRESSAYE, *I contratti collettivi di lavoro ecc.*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, I, p. 11.

lettivi, formata, oltre che dai rappresentanti delle associazioni sindacali più rappresentative, dai cosiddetti rappresentanti degli interessi familiari. Deve essere fatta menzione dell'intenzione del Ministro di estendere « erga omnes » l'efficacia di un determinato contratto collettivo, sul « Journal Officiel » così che tutti gli interessati possano comunicare, entro un determinato tempo, le proprie osservazioni. Il Ministro non può modificare il contenuto e la durata del contratto che estende « erga omnes », a meno che, su parere motivato della suddetta Commissione superiore, alcune clausole non risultino contrarie alle leggi e ai regolamenti vigenti.

Nonostante la semplicità del procedimento, **il numero dei contratti di lavoro estesi « erga omnes » è stato piuttosto scarso** a causa, soprattutto, del lungo elenco di materie che, in base all'art. 39 g della legge 11 febbraio 1950, il contratto estensibile deve regolare.

6. Per questo, il legislatore francese, prevedendo che la rete dei contratti collettivi, pur nelle sue due forme, sarebbe stata insufficiente a dare una tutela giuridica a tutti i lavoratori, con la stessa legge del 1950 ha previsto un **procedimento per fissare un salario minimo nazionale interprofessionale**. Infatti, a norma dell'art. 31 viene affidato alla Commissione Superiore dei contratti collettivi l'incarico di studiare la stesura di un **bilancio-tipo** (budget-type) dei bisogni familiari dei lavoratori, sulla base del quale il Consiglio dei Ministri può autorizzare l'emanazione di un decreto che fissi il salario minimo garantito per ogni categoria di lavoratori in tutto il territorio della Repubblica.

Dall'esame dei tentativi compiuti in Italia e della regolamentazione in vigore in alcune Nazioni appare che le possibilità di disciplinare giuridicamente l'efficacia « erga omnes » dei contratti collettivi di lavoro, pur ammettendo diversità anche notevoli, si dibattono sostanzialmente intorno all'ampiezza dei poteri da concedersi allo Stato. La debolezza delle organizzazioni sindacali e la mancanza di una evoluta coscienza sindacale nelle masse lavoratrici e nei datori di lavoro appaiono strutturalmente congiunte con ampi poteri dell'autorità pubblica nel processo di estensione « erga omnes » dell'efficacia giuridica dei contratti collettivi. L'esperienza francese e quella americana insegnano poi che la trasformazione del contratto collettivo in legge generale per la categoria professionale non sembra nè l'unica via, nè la migliore per garantire il minimo salariale per tutti i lavoratori. Queste due conclusioni dovranno essere tenute presenti per giudicare il valore giuridico e sociale del progetto Vigorelli che esamineremo in un prossimo articolo.

Angelo Macchi