

Una difficile mediazione. L'impegno di Fiorentino Sullo per il rinnovamento delle relazioni industriali e della disciplina dei conflitti di lavoro (1960-1962)

Simone De Falco

This study examines Fiorentino Sullo's role in industrial relations during his term as Minister of Labour (1960-1962). A key figure on the left of the Christian Democrats, Sullo sought to reform collective bargaining through a multi-level system better suited to Italy's changing society. His efforts to address the constitutional shortcomings in union regulation met resistance from both trade unions and industrialists. As this study shows, however, innovations introduced in the months subsequent his tenure largely followed the path he had already outlined.

Keywords: Ministry of Labour, trade-unions, industrial relations, collective bargaining.
DOI. 10.82024/RSP.02/25.09

Il saggio si propone di ricostruire, anche attraverso fonti inedite tratte dall'archivio personale, l'operato di Fiorentino Sullo nel campo delle relazioni industriali e dei conflitti di lavoro durante il periodo trascorso alla guida del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale nel terzo governo Fanfani (1960-1962). Esponente di spicco della sinistra democristiana, in questa veste lo statista irpino affrontò questioni di primo piano, legate alla mancata attuazione del dettato costituzionale in materia sindacale, intervenendo a favore di un sistema contrattuale articolato su più livelli – di settore e aziendale, oltre che di categoria – e istituzionalizzato, a suo avviso più aderente alle esigenze di un tempo di profondi cambiamenti sociali ed economici. In termini generali, dallo studio emerge la propensione di Sullo per una regolazione anche, se non eminentemente, “politica” delle questioni del lavoro, che prevedibilmente incontrò le riserve – talvolta l'aperta avversione – sia dei sindacati, e in particolare proprio di quello d'area cattolica, sia della Confindustria. Sullo finì così col trovarsi tra due fuochi: da una parte le organizzazioni sindacali che, a difesa delle proprie prerogative, osteggiavano una piena applicazione degli articoli 39 e 40 Cost., e

dall'altra l'organizzazione degli industriali privati che provava a resistere alla pratica sempre più diffusa di forme di contrattazione diverse da quelle collettive, nazionali e di categoria. Ma non v'è dubbio che, proprio sul piano della contrattazione, le novità che intervennero a distanza di qualche mese dalla fine dell'esperienza delle "convergenze democratiche" si inserirono nel solco ch'egli aveva tracciato¹.

Gli esordi di Sullo ministro del Lavoro e la questione della contrattazione pubblicistica o privatistica

L'azione di Fiorentino Sullo in qualità di ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del terzo governo presieduto da Amintore Fanfani fu caratterizzata da importanti propositi di riforma delle politiche sul lavoro, che permisero alla Democrazia cristiana di aprirsi maggiormente alle istanze provenienti dai prestatori d'opera del settore industriale e di concorrere in questo modo al dialogo con il Partito socialista in vista dell'apertura a sinistra². D'altra parte, ormai del tutto esauritasi la stagione del centrismo, per il partito dello scudo crociato si trattava di fornire risposte adeguate a un paese che, all'inizio degli anni '60, aveva raggiunto «un insperato e nuovo stadio di sviluppo economico e sociale»³. La drammatica parentesi del governo Tambroni, provocando una profonda frattura nel paese, aveva dimostrato

¹ Ringrazio il professor Pierluigi Totaro per l'orientamento al tema e per le preziose indicazioni ricevute durante la ricerca.

² Fiorentino Sullo (1921-2000) è stato un importante esponente della Dc, dalla sua nascita fino almeno alla metà degli anni '70. Ex dossettiano, aderì nel corso degli anni '50 dapprima alla corrente di "Iniziativa democratica" e successivamente alla "Base" della quale fu per un certo periodo l'unico rappresentante in Parlamento. A lungo guida del partito in Irpinia, sua provincia di origine, ricoprì incarichi governativi di primo piano. Quella al ministero del Lavoro fu la sua prima importante esperienza a capo di un dicastero, durante la quale egli si distinse in particolare per l'attivismo nel campo delle relazioni industriali. Le carte utilizzate nel presente lavoro sono state individuate dall'autore nell'archivio personale depositato dalla famiglia dello statista democristiano presso il Dipartimento di Studi umanistici dell'Università degli Studi Federico II di Napoli e attualmente in fase di riordino.

³ P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia 2016, p. 145.

l'impraticabilità di uno sbilanciamento a destra da parte di un partito popolare e democratico come la Dc⁴. Non a caso il terzo esecutivo Fanfani, giornalmisticamente definito delle "convergenze parallele" – un monocolore democristiano sostenuto dai tradizionali partiti centristi e supportato dalle astensioni delle cosiddette mezzali del sistema politico italiano, rappresentate da monarchici e socialisti – venne anche definito governo di "convalescenza democratica". Nonostante l'impronta centrista e l'intento stabilizzatore, anche grazie all'operato di personalità come Fiorentino Sullo, in esso è dato riconoscere una tensione riformista che in quegli anni vide cattolici, laici, socialisti e, in parte, gli stessi comunisti convergere attorno all'idea di una politica di rinnovamento volta a realizzare una più equa redistribuzione del reddito prodotto, idea alla quale il primo inverarsi del centro-sinistra organico non sarebbe peraltro riuscito a dare, almeno nell'immediato, una attuazione sufficientemente organica e compiuta⁵.

Non appena entrato nel ruolo ministeriale, a Sullo toccò di occuparsi della spinosa questione della proroga della legge n. 741 del 1959, conosciuta come legge Vigorelli, dal nome del predecessore socialdemocratico che l'aveva promossa. Il provvedimento, approvato dal Parlamento l'anno precedente dopo lunghe discussioni e polemiche circa la sua costituzionalità, rappresentava un tentativo del governo di intervenire a garanzia dei minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti i lavoratori appartenenti alle categorie per le quali risultassero stipulati accordi economici e contratti collettivi, attraverso la ricezione in legge di tutte le loro clausole. Alla base della misura vi era la necessità di frenare il fenomeno dell'evasione dalla contrattazione collettiva ad opera dei datori di lavoro, dovuto alla mancanza di un sistema che, in attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, desse forza di legge ai contratti conclusi dalle organizzazioni sindacali, rendendoli dun-

⁴ Cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, Bologna 1997, pp. 367-368. Sullo, merita ricordare, insieme a Giorgio Bo e Giulio Pastore – anch'essi espressione delle sinistre interne alla Dc – si dimise dal governo Tambroni non appena l'appoggio del Movimento sociale italiano risultò determinante nel voto di fiducia alla Camera dei Deputati (11 aprile 1960). Al politico irpino era stato affidato il ministero dei Trasporti.

⁵ Si veda P. Craveri, *L'arte del non governo*, cit., pp. 146-147.

que validi per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali si riferivano le diverse pattuizioni⁶.

La mancata attuazione del dettato costituzionale in materia sindacale si doveva in parte a motivazioni tecniche, legate alla difficoltà di far coesistere aspetti antitetici – anche se non del tutto inconciliabili – come la libertà sindacale, sancita dal primo comma dell'articolo 39, e la necessità di una precisa definizione e delimitazione delle categorie professionali – e dunque delle rispettive organizzazioni sindacali – coinvolte nella contrattazione collettiva e alle quali gli stessi contratti si sarebbero dovuti applicare⁷. Vi era in secondo luogo il problema dei controlli che lo Stato avrebbe dovuto disporre riguardo l'ordinamento interno delle organizzazioni sindacali e i loro iscritti per permetterne la registrazione e determinarne il peso nelle rappresentanze unitarie. Accertamenti di legittimità e di merito come questi difficilmente potevano avvenire in modo efficace senza ledere, almeno in parte, la libertà riconosciuta alle organizzazioni sindacali, come del resto si evinceva dalle diverse proposte di legge sindacale presentate negli anni precedenti⁸. Infine, sul piano più strettamente politico-sindacale, a ritardare l'adeguamento delle norme alla Costituzione contribuiva in maniera significativa la posizione della Cisl⁹. Il sindacato collaterale al partito di maggioranza nutriva una riserva di fondo per un sistema contrattuale che – prevedendo la possibilità per i sindacati registrati di negoziare contratti aventi valore *erga omnes* in misura proporzionale ai propri iscritti – avrebbe inevitabilmente avvantaggiato l'organizzazione più numerosa, ovvero la Cgil

⁶ Cfr. A. Macchi, *La legge sui minimi salariali e normativi*, «Aggiornamenti Sociali», 8-9/1959, pp. 493-504.

⁷ Si veda S. Sciarra (a cura di), *Gino Giugni. Idee per il lavoro*, Laterza, Roma-Bari 2020, pp. 35-36.

⁸ Su questo aspetto F. Peschiera (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1948 al 1958*, vol. 2, Le Monnier, Firenze 1979, pp. 237-244 e pp. 252-255. La necessità di sottoporre a controlli le organizzazioni sindacali per garantirne la registrazione e le rappresentanze unitarie era riconosciuta anche dal Cnel, che pure affermava la necessità di limitarli per non ledere eccessivamente le libertà di tali organismi. Cfr. Cnel, *Osservazioni e Proposte sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione*, Assemblea del 24/6/1960, n. 16.

⁹ Cfr. S. Sciarra, *Gino Giugni*, cit., p. 36. Sul rapporto tra Cisl e Dc si veda in particolare G. Acocella, *Storia della Cisl*, Edizioni Lavoro, Roma 1993, pp. 56-59.

socialcomunista¹⁰. Più in generale l'opposizione della Cisl si doveva alla preferenza che questa confederazione accordava sin dalla prima metà degli anni '50 alla contrattazione articolata, vale a dire una strategia contrattuale che, ispirata al sindacalismo d'oltreoceano, si basava piuttosto su rivendicazioni legate alle singole realtà aziendali e miranti in genere a connettere l'andamento dei salari a quello della produttività¹¹. Si auspicava dunque il superamento della struttura contrattuale fortemente centralizzata allora vigente, che invece proprio una piena attuazione dell'articolo 39 avrebbe ulteriormente rafforzato. Un impianto delle relazioni industriali che studiosi vicini alla Cisl come Gino Giugni arrivavano a giudicare come un elemento di continuità con l'esperienza del corporativismo fascista. Del resto, esso continuava a essere difeso a spada tratta dal mondo imprenditoriale perché consentiva di fissare condizioni contrattuali minime ed uniformi per tutti i lavoratori di un determinato ramo d'industria, mettendo al riparo soprattutto le imprese più deboli da costi ritenuti insostenibili¹².

Secondo la Cisl invece una tale centralizzazione era da considerarsi ormai superata a fronte delle grandi differenze nell'organizzazione del lavoro e della produzione che lo sviluppo tecnico dell'industria italiana aveva realizzato nelle diverse regioni e nelle diverse unità produttive. Occorreva dunque un cambiamento della politica contrattuale che consentisse ai sindacati di dispiegare la loro azione nelle singole realtà aziendali, superando e non rafforzando il principio, *ex art.* 39, della negoziazione di accordi aventi valore di legge per tutti gli appartenenti alla categoria alla quale le pattuizioni si riferivano¹³.

¹⁰ Cfr. F. Peschiera, *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo*, cit., p. 245 e pp. 328-329.

¹¹ Cfr. S. Sciarra, *Gino Giugni*, cit., pp. 50-54; si veda anche S. Turone, *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 192-195. Per una ricostruzione più completa dei caratteri originari e della politica sindacale della Cisl si veda ancora G. Acocella, *Storia della Cisl*, cit., in particolare pp. 35-56.

¹² Cfr. G. Giugni, *Esperienze corporative e post-corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, in Id., *Lavoro legge contratti*, il Mulino, Bologna 1989, pp. 27-43.

¹³ Cfr. M. Reina, *Problemi della contrattazione collettiva in Italia*, «Aggiornamenti Sociali», 7/1960, pp. 397-412.

L'insieme di questi motivi – di natura tecnica e politico-sindacale – spiegano come mai, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge fondamentale della Repubblica italiana, la materia delle relazioni industriali non fosse stata ancora regolata in base alle disposizioni costituzionali. La vacanza legislativa aveva creato però – come si è visto – grossi problemi riguardo l'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune, alla quale erano obbligati solo gli aderenti alle associazioni sindacali stipulanti¹⁴. Al fenomeno dell'elusione degli accordi collettivi da parte degli imprenditori, il Parlamento, su impulso governativo, aveva tentato di dare una risposta con la legge Vigorelli. Il provvedimento consisteva in una legge-delega che, sulla base delle disposizioni contenute negli articoli 35 e 36 della Costituzione, permetteva al governo «nel pieno rispetto della libertà sindacale e dell'iniziativa propria delle varie organizzazioni sindacali»¹⁵ di intervenire, per un anno, a tutela dei lavoratori attraverso l'emanazione di norme giuridiche volte ad assicurare un minimo di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti alle categorie per le quali risultassero stipulati accordi economici e contratti collettivi, attraverso la recezione in legge di tutte le clausole di tali accordi e contratti. Presupposto per l'emanazione di tali norme era il deposito degli accordi e dei contratti da parte di una delle associazioni stipulanti e la loro pubblicazione in apposito bollettino a cura invece del ministero del Lavoro. La legge stabiliva inoltre il divieto per le norme così emanate di contrastare con norme imperative di legge e la sostituzione automatica delle clausole collettive più favorevoli a quelle difformi dei contratti individuali.

Questo meccanismo, che aveva il pregio di garantire che l'azione del governo nel campo dei rapporti di lavoro si svolgesse nel pieno rispetto dell'iniziativa delle organizzazioni sindacali, si dimostrò nei fatti molto macchinoso al punto che, a più di un anno dall'emanazione della legge, ancora nessun decreto di quel genere era stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Tale ritardo, come spiegava un appunto informativo inviato al

¹⁴ Si veda la ricostruzione del problema in A. Macchi, *I contratti collettivi di lavoro e la loro efficacia «erga omnes»*, «Aggiornamenti Sociali», 7/1959, pp. 389-406.

¹⁵ D. Penazzato, *Sui minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori*, «Il Diritto del Lavoro», 35/1961, pp. 41-48.

ministro Sullo nell'agosto 1960¹⁶, si doveva in particolare ai complessi adempimenti di ordine pratico e giuridico richiesti per l'emanazione dei decreti delegati, che erano stati resi più gravosi dal numero abnorme di contratti depositati – più di 2000 – ed in attesa di esame.

Le difficoltà in parola resero pertanto necessaria, al fine di una corretta e completa attuazione della legge Vigorelli, una proroga dei termini della delega, votata dal Parlamento nell'autunno del 1960. Di essa si fece sostenitore Sullo che, nel suo intervento alla Camera dei Deputati per l'approvazione del provvedimento, spiegò le difficoltà riscontrate dagli uffici del suo dicastero, impegnandosi però a fare tutto il possibile per portare a termine la delega nei tempi indicati, pur riconoscendo la difficoltà del compito. Nel suo discorso, peraltro, il ministro rassicurava coloro che temevano l'instaurazione di fatto di un regime di proroghe permanenti della legge, che l'avrebbero sostituita al sistema previsto dalla Costituzione, spiegando che tale legge aveva carattere transitorio e non permanente e che anzi la nuova delega avrebbe dovuto avere termini contenuti per non incorrere nel rischio di «applicare, sia pure limitatamente nel tempo, l'articolo 39»¹⁷.

Il provvedimento venne alla fine approvato a larghissima maggioranza e fu proprio il ministero del Lavoro guidato da Sullo ad attuare finalmente la legge Vigorelli, attraverso una poderosa opera di recezione e studio di accordi economici e contratti collettivi, alla quale seguì un altrettanto poderosa opera di decretazione, finalizzata a recepire in norme di legge le clausole riguardanti il trattamento economico e normativo presenti in quegli stessi accordi e contratti¹⁸.

Durante la discussione alla Camera della proroga della legge n. 741 del 1959 fu sollevata, come si è accennato, da deputati vicini alla Cgil

¹⁶ Cfr. Archivio Fiorentino Sullo (d'ora in poi AFS), ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Dir. gen. dei Rapporti di lavoro, Div. XXI^A, *Appunto per il ministro datato 2 agosto 1960*.

¹⁷ Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera dei Deputati (d'ora in poi CdD), Assemblea, seduta pomeridiana del 28.9.1960, intervento del ministro F. Sullo.

¹⁸ Alla scadenza del termine del 2 gennaio 1962 la legge aveva avuto completa attuazione mediante l'emanazione di ben 952 provvedimenti delegati, concernenti un totale di 4595 contratti o accordi collettivi di lavoro. Cfr. AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Dir. gen. dei Rapporti di lavoro, Div. XXI^A, *Appunto per S.E. il ministro datato 13 febbraio 1962*.

e alla Cisl, la questione della realizzazione di una legge che regolasse la materia sindacale secondo gli articoli 39 e 40 della Costituzione. A favore di un tale provvedimento, che «fu uno dei temi ricorrenti nella vita politica italiana dei primi tre lustri postbellici»¹⁹, erano del resto tutte le confederazioni sindacali, e i rispettivi partiti di riferimento, con l'esclusione per l'appunto della Cisl.

A margine di quanto precede, va comunque osservato che, agli inizi degli anni '60, in pieno "miracolo" economico e col raggiungimento di fatto della piena occupazione, le organizzazioni dei lavoratori si apprestavano a conseguire una forza "politica" e un potere contrattuale di gran lunga maggiore del passato anche a prescindere dall'attuazione del dettato costituzionale, che verosimilmente avrebbe anzi minato la possibilità di realizzare una politica contrattuale più articolata e aderente alla realtà economica del paese²⁰. Non sorprende quindi che, nel corso del decennio, all'impostazione della Cisl si sarebbero accostate anche le altre organizzazioni del lavoro, nonostante qualche persistente distinguo e pur continuando esse a rivendicare, in via di principio e in alcuni particolari frangenti, l'attuazione delle norme costituzionali in materia sindacale²¹. Verso la possibilità di un sistema sindacale basato sul diritto comune, nei primi anni '60 iniziò inoltre a orientarsi pure una parte del mondo giuslaboristico, anche prendendo atto del contributo significativo che proprio la legge n. 741 forniva alla soluzione del problema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di diritto comune²².

¹⁹ F. Peschiera (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo*, cit., p. 226.

²⁰ Sui cambiamenti nel mondo delle relazioni industriali tra fine anni '50 ed inizio anni '60 si rimanda a S. Musso, *Storia del lavoro in Italia*, Marsilio, Venezia 2002, pp. 222-228. Si veda anche F. Peschiera, *Sindacato industria e Stato negli anni del centro-sinistra. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1958 al 1971*, Le Monnier, Firenze 1983, p. 272.

²¹ Le posizioni dei sindacati in materia sono chiarite, ad esempio, nelle conferenze stampa annuali dei rispettivi segretari generali. Cfr. AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Testo della Conferenza Stampa del Segretario Generale della C.G.I.L. On. Agostino Novella del 15.1.1962*; *La conferenza stampa della CGIL*, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 25/1960; *La conferenza stampa di Italo Viglianesi*, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 39/1961.

²² Cfr. F. Carinci, *Diritto privato e diritto del lavoro: uno sguardo dal ponte*, «Biblioteca '20 Maggio'», 1/2007, pp. 278-358.

Sullo sfondo di una dialettica tra orientamenti distanti o relativamente convergenti circa una possibile nuova normazione ed evoluzione delle relazioni industriali, si andò precisando la posizione di Fiorentino Sullo sull'attuazione degli artt. 39 e 40 Cost. Al riguardo il ministro si espresse in particolare nel corso dei dibattiti parlamentari dedicati all'approvazione della legge di bilancio del suo dicastero nel 1960 e nel 1961. Nella prima occasione, replicando ai deputati vicini alla Cgil e alla Cisl, che avevano accusato il governo di scarso interesse per la questione²³, egli assunse una posizione possibilista, benché, ci tenne a precisare, in una stagione che vedeva le forze economiche tanto vive, forti e sane, fosse suo compito innanzi tutto «aiutare il mondo del lavoro – i lavoratori – ad essere sempre più presenti nella evoluzione tecnica, nella produzione [...] nell'agevolare l'incremento della produttività e nell'aiutarli a non rimanere privi dei frutti della medesima»²⁴. In quel momento – e lo avrebbe ribadito anche a conclusione dell'intervento – rispetto al passato non sussisteva più una particolare urgenza di legiferare su quella materia. Del resto, argomentava, la Costituzione non vincolava il legislatore a un sistema di contrattazione pubblicistica. Nondimeno, il governo era disponibile a valutare una soluzione del genere, realizzando beninteso, contestualmente, anche una disciplina del diritto di sciopero – alla quale la Cgil invece si contrapponeva –, sulla scorta di osservazioni e proposte in materia di recente formulate dal Cnel²⁵. E comunque, per procedere in questa direzione, riteneva occorresse *in primis* dar luogo a un ampio dibattito parlamentare che consentisse di individuare chiaramente la volontà prevalente tra le forze politiche.

Le polemiche in materia contrattuale si riproposero l'anno dopo in un'analoga circostanza. Presentando nel '61 il nuovo bilancio del suo dicastero, questa volta il politico irpino manifestò in maniera ancor più netta e precisa le sue perplessità circa una disciplina pubblicistica delle relazioni industriali. Per Sullo una prima difficoltà sorgeva in

²³ Si veda AP, CdD, Assemblea, seduta pomeridiana del 30 settembre 1960, interventi di G. Roberti e C. Maglietta.

²⁴ Ivi, seduta pomeridiana del 4 ottobre 1960, intervento del ministro F. Sullo.

²⁵ Cfr. Cnel, *Osservazioni e Proposte sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione*, cit.

rapporto alle aziende a partecipazione statale sganciatesi dalla Confindustria per dar vita all'Intersind. A suo dire questa avrebbe infatti sofferto una condizione di palese minorità in un sistema come quello prefigurato dall'art. 39 Cost., dove si prevedeva che i sindacati dei lavoratori e le associazioni di categoria dei datori di lavoro partecipassero alla negoziazione dei contratti collettivi con rappresentanze proporzionali ai rispettivi aderenti. In questo modo, il peso specifico dell'Intersind si sarebbe ridotto a poca cosa e di conseguenza lo "sganciamento" delle PPSS avrebbe finito col perdere qualunque importanza e valore, vanificando uno degli obiettivi non secondari che la Dc, ma anche i partiti di sinistra, si erano prefissi col favorire la nascita di un'associazione rappresentativa delle aziende statali, vale a dire una maggiore e più fluida collaborazione tra capitale e lavoro²⁶. Sullo sottolineava inoltre come il sistema delineato dalla Costituzione, con le limitazioni e i controlli che poneva, avrebbe inevitabilmente ristretto gli spazi di libertà sindacale, con disagi per tutte le organizzazioni. Il politico democristiano sosteneva infine, con argomentazioni che meritano di essere riportate per la loro puntualità e chiarezza, che un sistema di contrattazione pubblicistica difficilmente avrebbe potuto conciliarsi con quella politica contrattuale più articolata e aderente alla realtà economica delle varie unità produttive che, proprio in quei mesi, si stava affermando:

Il C.N.E.L. dovette proporsi il problema della prevalenza del contratto nella ipotesi di coesistenza di contratti di vario ambito. E concluse con una formula che, necessariamente, rifiuta valore a tutti i nuovi metodi di contrattazione collettiva. [...] Disse il C.N.E.L.: prevale il contratto ad ambito maggiore per clausole che non riguardano la misura della retribuzione (parte normativa); per le clausole che riguardano la misura della retribuzione (parte economica) prevale il contratto ad ambito più ristretto.

Ebbene, come può, specialmente oggi, operarsi un taglio netto tra parte normativa e parte economica? E soprattutto come può una così rigida gerarchia dei livelli di contrattazione, conciliarsi con la realtà di ogni giorno, cui partecipano la C.G.I.L., quanto la U.I.L. e la C.I.S.L., della contrattazione ad ogni livello, con la formazione di nuove unità di negoziazione e con la trattativa integrativa aziendale?

²⁶ Si veda S. Turone, *Storia del sindacato*, cit., pp. 226-232.

Vi è chi nega peso alle nuove tecniche contrattuali e respinge un articolato pluralismo sindacale [...].

Mi permetto di non essere dello stesso avviso. Tutto il mondo contrattuale italiano è in movimento. [...] Nei contratti non può farsi soltanto questione di gerarchia di livello retributivo, dal momento che la contrattazione di livello nazionale omette non pochi particolari dello sviluppo tecnico organizzativo, traducendosi in metodi retributivi nuovi, o addirittura in piani retributivi particolareggiati. [...] Insomma, il livello retributivo reale è determinato da quella multiforme gamma di premi di vario tipo apertamente collegata alla produzione, con particolare riguardo al produttivismo, nei confronti del quale la contrattazione nazionale tace, o è incerta o è contraddittoria²⁷.

Dunque Sullo confermava di prediligere un ordinamento sindacale privatistico, più aperto agli sviluppi dell'articolazione contrattuale. Ciononostante, pure in quest'occasione egli si dichiarava aperto a qualsiasi soluzione fosse emersa da quel confronto parlamentare che già l'anno prima aveva sollecitato. Un invito che peraltro nemmeno questa volta sarebbe stato raccolto. Da parte sua, il ministro sarebbe tornato invece sulla questione già qualche mese dopo, quando la legge di bilancio passò all'esame del Senato, ribadendo, e in modo se possibile ancor più esplicito, la stessa posizione²⁸. Del resto, il mondo politico-sindacale italiano nel suo complesso appariva ormai sempre meno orientato a rivendicare con decisione la realizzazione di un sistema pubblicistico di contrattazione collettiva e, piuttosto, sembrava di fatto sempre più impegnato a sviluppare una maggiore applicazione e articolazione dell'assetto privatistico vigente. In questo senso aveva contribuito non poco proprio l'impegno fattivo di Sullo nel campo della contrattazione collettiva, sin dalla fine del 1960.

La vertenza degli elettromeccanici del '60-'61

Nel dicembre di quell'anno egli si era infatti offerto di mediare nella difficile vertenza apertasi da qualche mese nel comparto elettromec-

²⁷ AP, CdD, Assemblea, seduta antimeridiana del 4 luglio 1961, intervento del ministro F. Sullo.

²⁸ Cfr. AP, Senato della Repubblica (d'ora in poi SdR), Assemblea, seduta del 4 ottobre 1961, intervento del ministro Fiorentino Sullo.

canico. Questi lavoratori, insoddisfatti dei risultati ottenuti in occasione del rinnovo del contratto generale dei metalmeccanici dell'anno precedente, chiedevano l'introduzione di premi di rendimento che ne elevassero le retribuzioni, una riduzione delle ore di lavoro a parità di salario e altri adeguamenti riguardanti le qualifiche, i cottimi e gli organici²⁹. Attorno a quest'ampia piattaforma rivendicata si registrò la convergenza delle tre principali centrali sindacali, che giustificavano la richiesta di integrazioni, rispetto al trattamento economico-normativo stabilito dal contratto di categoria siglato nel 1959, in primo luogo sulla falsariga della vertenza dei siderurgici nel '58, allorquando, dopo mesi di proteste, per questo settore, e solo per esso, si era ottenuta una riduzione dell'orario di lavoro a parità di retribuzione. Le centrali sindacali facevano inoltre leva per un verso sui grandi aumenti di produttività delle aziende elettromeccaniche che, a loro dire, giustificavano un miglioramento del trattamento economico anticipato rispetto alla scadenza del contratto collettivo; per un altro verso su una dichiarazione a verbale, inserita *in extremis* nel contratto collettivo del '59, nella quale le organizzazioni dei lavoratori metalmeccanici si erano riservata la possibilità di presentare uno schema, anche differenziato per singoli settori – come per l'appunto quelli dei siderurgici e degli elettromeccanici –, di regolamentazione nazionale delle nuove forme di retribuzione a incentivo. Un'aggiunta, questa, sulla quale peraltro – va precisato – le delegazioni industriali avevano prontamente formulato ampie riserve e che di fatto avevano rigettato³⁰.

Le richieste dei sindacati trovarono una ferma opposizione della Confindustria, che non ritenne valide le argomentazioni della controparte e chiese il rispetto del contratto collettivo siglato meno di un anno prima. Una posizione di netta chiusura fu espressa anche dall'Intersind, che, a commento della richiesta di Fiom, Fim e Uilm di instaurare trattative integrative, sottolineò anch'essa la «gravità di tale richiesta che interviene a pochi mesi dalla firma del contratto naziona-

²⁹ Cfr. L. Castelvetti, *Le relazioni industriali bipolari: la contrattazione collettiva*, in F. Peschiera (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo*, cit., p. 493.

³⁰ Si veda C.c.n.l. industria metalmeccanica, 23 ottobre 1959, parte IV, art. 2.

le di lavoro per il settore metalmeccanico e che è formulata per un settore ristretto di aziende»³¹. Il rigetto delle richieste delle organizzazioni operaie da parte delle rappresentanze datoriali provocò un'ondata di agitazioni nelle aziende pubbliche e private del settore, promosse unitariamente dai sindacati di categoria di Cgil, Cisl e Uil. Di fronte all'intensificazione delle lotte su scala nazionale nei mesi di novembre e dicembre del '60, il ministro del Lavoro ritenne opportuno intervenire e, dopo aver ascoltato il giorno 7 dicembre, in separate udienze, i rappresentanti degli industriali e dei lavoratori, emanò un comunicato nel quale si invitavano i rappresentanti del fronte padronale ad aprire una trattativa con i sindacati, non respingendo pregiudizialmente la tesi di parte sindacale secondo la quale l'aumento della produttività e di fatturato riscontrati negli ultimi tempi dalle aziende di settore rappresentavano un reale mutamento dello stato di fatto, sufficiente a richiedere una revisione del contratto nazionale ben prima della sua scadenza³².

Sullo riconosceva quindi come valide le richieste di un'articolazione della contrattazione di categoria avanzate dai sindacati. Di converso, prevedibilmente, il suo intervento fu fortemente criticato dalla Confindustria. L'associazione di rappresentanza degli industriali privati, infatti, rispose all'invito alla trattativa con una dura presa di posizione nella quale si affermava che il ministro, con la sua iniziativa, si era riservato una facoltà di interpretazione dei contratti di lavoro che né la vigente legislazione sindacale, né la Costituzione attribuivano al potere politico³³. Il comunicato sottolineava inoltre che qualsiasi richiamo alla vertenza del settore siderurgico del 1958 appariva improprio e privo di fondamento, in quanto le concessioni degli industriali fatte in quel frangente non costituivano altro che un adeguamento dell'industria italiana alla situazione esistente negli altri paesi della Comunità economica del carbone e dell'acciaio. Ancora, si sottolineava che nes-

³¹ Archivio Storico Intersind (d'ora in poi ASI), SGRE, B, B.2., B.2.2., b. 70, 877.30, *Verbali della Giunta esecutiva*, riunione del 18 luglio 1960.

³² Cfr. AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Documenti vertenze aziende elettromeccaniche. Informativa sull'andamento della vertenza*; s.a., *Trattative parziali per gli elettromeccanici*, «La Stampa», 10 dicembre 1960.

³³ Il comunicato viene riportato in s.a., *Rilievi della Confindustria sull'intervento del Governo nella vertenza degli elettromeccanici*, «Il Sole», 10 novembre 1960.

sun valore effettivo e cogente poteva essere riconosciuto alla dichiarazione a verbale sul contratto del '59 riguardo la possibilità di uno sviluppo della contrattazione di settore, dal momento che ad essa era stata prontamente contrapposta una dichiarazione in senso contrario da parte delle rappresentanze imprenditoriali. Quanto infine alla possibilità di una contrattazione separata tra aziende a partecipazione statale ed aziende private, la Confindustria la giudicava in stridente e grave contrasto con le affermazioni più volte fatte dalle autorità governative sulla necessità di gestire secondo criteri di economicità anche le aziende a partecipazione statale.

Proprio quest'ultima ipotesi, avversata dall'associazione sindacale delle aziende private, in realtà non tardò a realizzarsi. L'Intersind aderì infatti rapidamente alle sollecitazioni del ministro, dichiarandosi «disposta ad incontrare le Organizzazioni dei lavoratori in ordine alle note richieste [...] avanzate nei confronti delle aziende elettromeccaniche»³⁴. Le trattative tra sindacati e le aziende a partecipazione statale procedettero dunque spedite giungendo già nella giornata dell'11 dicembre a un accordo. L'associazione delle aziende pubbliche accettò di erogare un'indennità *una tantum* ai lavoratori del settore, impegnandosi ad aumentarne lievemente i minimi contrattuali nei due anni seguenti, con una diminuzione dell'orario lavorativo di un'ora e mezza a partire dal 1° gennaio 1961³⁵. Erano, quanto alla loro portata economica, concessioni senza dubbio modeste, inferiori non solo alle richieste dei lavoratori ma anche alle proposte avanzate dallo stesso ministro³⁶; tanto più che a esse si accompagnò, per giunta, l'impegno del sindacato a non avanzare ulteriori rivendicazioni aziendali fino all'agosto 1962³⁷. Ma dal punto di vista "politico" e simbolico si trattava di un importante riconoscimento, da parte dell'Intersind, della competenza esclusiva delle organizzazioni dei

³⁴ AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Documenti vertenze aziende elettromeccaniche. Comunicazione del direttore generale dell'Intersind avv. A. Boyer dell'8.12.1960*.

³⁵ ASI, SGRE, B, B.2., B.2.2., b. 70, 877.30, *Verbali della Giunta esecutiva*, riunione del 15 dicembre 1960.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Si veda il resoconto sull'accordo presente in «Vita e attività della Cgil» 11/1960, p. 13, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 35-36/1960.

lavoratori nelle controversie contrattuali sorte in azienda e non composte in quella sede³⁸.

Nel settore pubblico la vertenza si era dunque conclusa in tempi relativamente brevi. Le cose andarono invece per le lunghe nel settore privato, dove le proteste dei lavoratori continuarono senza arrestarsi nemmeno durante le festività natalizie, come avvenne a Milano il 25 dicembre, quando si tenne il “Natale in piazza” degli elettromeccanici³⁹. Anche se la Confindustria non si piegò a un accordo sul modello di quello realizzato dall’Intersind, le rivendicazioni operaie vennero alla fine accolte anche nel settore privato, con una serie di accordi aziendali, alcuni dei quali – a dimostrazione di un fronte padronale non del tutto compatto – vennero stipulati ancor prima dell’intervento del ministro nella vertenza⁴⁰. Le intese furono spesso siglate tra direzioni aziendali e Commissioni interne con l’assistenza tuttavia delle organizzazioni sindacali, che dunque conservarono un ruolo guida non solo sul piano delle agitazioni ma anche su quello delle trattative, sino alla completa definizione della vertenza nei primi mesi del 1961⁴¹.

Nel complesso, dunque, al di là della sostanza economica, il significato più rilevante di quegli accordi favoriti dall’intervento di Sullo consisteva nell’inedito riconoscimento del ruolo del sindacato nella risoluzione delle controversie aziendali e del settore industriale come ambito contrattuale autonomo. Ma senza dubbio Sullo aveva conseguito anche un altro importante risultato: la prima applicazione pratica, sul piano delle relazioni industriali, dello “sganciamento” delle imprese pubbliche da quelle private che, nonostante gli strascichi polemici che erano seguiti a quella frattura, sino ad allora non aveva

³⁸ Cfr. L. Castelvetri, *Le relazioni industriali bipolari*, cit., pp. 494-495.

³⁹ La notizia è in F. Loreto, *Storia della CGIL. Dalle origini a oggi*, Futura editrice, Roma 2022, pp. 154-155.

⁴⁰ Cfr. AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Documenti vertenze aziende elettromeccaniche. Appunto del segretario generale Fiom Luciano Lama sugli accordi stipulati a livello aziendale del 7.12.1960*.

⁴¹ Sul modo in cui la vertenza fu condotta nel settore privato dopo l’accordo raggiunto con l’Intersind è esaustiva la conferenza stampa dei segretari confederali della Cgil del 10 gennaio 1960 riportata in «Vita e attività della Cgil», 12/1961, pp. 1-11, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 37/1961.

prodotto atteggiamenti e comportamenti differenziati nelle trattative con le organizzazioni dei lavoratori⁴².

Vi è quindi più di un motivo per collocare gli accordi nel settore metalmeccanico del '60-'61, raggiunti anche, se non soprattutto, grazie alla mediazione esercitata dal ministro Sullo, all'inizio di una nuova stagione delle relazioni industriali italiane attraverso un sistema di contrattazione articolata che, si riteneva, doveva meglio corrispondere, in particolare, alla complessa organizzazione produttiva delle moderne aziende statali. Sul fronte delle forze politiche e sindacali progressiste, a spingere in questo senso vi era del resto anche la considerazione di carattere più generale che la contrattazione articolata rappresentava la premessa di una "politica dei redditi", a sua volta condizione di quella crescita equilibrata che, in una prospettiva a breve o medio termine, doveva rientrare tra gli obiettivi primari della programmazione dello sviluppo economico-industriale da attuare col centro-sinistra⁴³. Come la Cisl aveva evidenziato fin dai primi anni '50, la contrattazione aziendale, collegando i salari alla produttività delle singole realtà aziendali, avrebbe garantito una crescita economica al riparo da incontrollati sbalzi inflazionistici.

Il modello messo empiricamente a punto con l'accordo nel settore elettromeccanico lasciava intravedere un coinvolgimento stabile e sistematico dei sindacati dei lavoratori nella contrattazione e regolazione/risoluzione delle controversie a livello aziendale. Tale forma di responsabilizzazione sindacale prefigurava in effetti una gestione ottimale del conflitto sottostante alle relazioni industriali, che

⁴² Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato*, cit., pp. 269-271. Per una precisa ricostruzione delle vicende dello sganciamento delle aziende a prevalente partecipazione statale dalla Confindustria si veda R. Aglieta, *Verso l'Intersind: le vicende del «distacco»*, in F. Peschiera (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo*, cit., pp. 104-168; e inoltre Confindustria, *Il distacco delle aziende a prevalente partecipazione statale dalle organizzazioni degli altri datori di lavoro*, vol. 1, Failli, Roma 1958.

⁴³ Sulla programmazione economica alla vigilia del centro-sinistra si rinvia a P. Craveri, *L'arte del non governo*, cit., pp. 157-159 e pp. 167-171. Il rapporto tra politica contrattuale e programmazione economica è ben ricostruito in F. Ricciardi, *Il rinnovamento delle relazioni industriali e la nascita dell'Intersind: un esperimento di regolazione sociale (1954-1969)*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'Iri 2. Il «miracolo» economico e il ruolo dell'Iri*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 259-312.

ne avrebbe scongiurato lo sbocco in azioni improvvisate o violente contestazioni, lesive di un'efficace pianificazione produttiva da parte delle singole aziende e, sul piano politico ed economico generale, di ogni proposito di programmazione⁴⁴. In questa precisa direzione andava, tra l'altro, anche la cosiddetta "clausola di tregua" che, inserita dall'Intersind nell'accordo di settore del dicembre del 1960, impegnava i sindacati a non promuovere agitazioni per il tempo di validità dei contratti⁴⁵. Clausole del genere furono previste anche in altri accordi siglati in quel periodo, sempre col favore e col sostegno dello stesso Sullo, a riprova della determinazione, sua e del governo, nel garantire un sistema più istituzionalizzato e stabile di relazioni industriali, in aperta o implicita polemica con la visione della Confindustria, che quelle aggiornate impostazioni continuò a stigmatizzare al punto da riconoscerle il rischio di una possibile «distruzione del sistema sindacale» genericamente e complessivamente inteso⁴⁶.

Libertà sindacale e regolazione dei conflitti di lavoro

La volontà del ministro Sullo di promuovere una maggiore istituzionalizzazione delle relazioni industriali, rafforzando da un lato il ruolo delle organizzazioni sindacali e da un altro lato quello dell'esecutivo nella regolazione dei conflitti di lavoro, appare evidente anche da due iniziative di carattere legislativo ch'egli promosse nel 1961 e dalla proposta di una conferenza triangolare sui problemi dell'ordinamento sindacale, avanzata nello stesso anno.

⁴⁴ Cfr. L. Castelvetri, G. Raimondi, *Soggetti e politiche delle relazioni industriali: l'Intersind*, in F. Peschiera (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo*, cit., pp. 361-428.

⁴⁵ Sul lavoro di istituzionalizzazione delle relazioni industriali dell'Intersind e sul valore delle clausole di tregua si veda anche G.P. Cella, *Intersind e contrattazione collettiva: un bilancio sugli orientamenti e i modelli*, in G. Sapelli (a cura di), *Impresa e sindacato. Storia dell'Intersind*, il Mulino, Bologna 1996, pp. 105-147.

⁴⁶ S.a., *L'inosservanza dei patti sottoscritti rende inutile la contrattazione sindacale*, «Il Sole», 11 dicembre 1960.

In occasione del già accennato discorso al Senato per la legge di bilancio del suo dicastero, nell'autunno del '61, Sullo annunciò la decisione di predisporre due disegni di legge volti ad affrontare questioni che, tanto più in una fase di più intensa e diffusa conflittualità operaia, apparivano entrambe cruciali, ovvero quella della libertà sindacale dei lavoratori in fabbrica e quella della regolazione dei conflitti di lavoro onde evitare che, fatti salvi per l'appunto i diritti dei prestatori d'opera all'organizzazione e alla protesta, ne derivassero disagi eccessivi alla comunità e danni irreparabili alle aziende⁴⁷.

Nel primo provvedimento si stabilivano norme volte a tutelare l'operaio licenziato per motivazioni connesse allo svolgimento di attività sindacali, garantendogli il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro o, in alternativa, a risolvere il rapporto ottenendo un'indennità pari a un certo numero di mensilità. Il disegno di legge definiva poi anche le condizioni per l'erogazione da parte del datore di lavoro di premi individuali ai prestatori d'opera. Si trattava in sostanza di evitare la corresponsione dei cosiddetti "premi antis-ciopero" che, anche se in modo indiretto, ledevano di fatto i diritti di libertà sindacale sanciti dalla Costituzione. Il provvedimento si proponeva dunque di affrontare questioni molto discusse nel mondo del lavoro. I tempi, tuttavia, non si rivelarono ancora maturi per una regolamentazione di questo tipo, che si scontrò con la ferma, compatta opposizione del mondo imprenditoriale⁴⁸. Circa il rilievo e la validità della proposta di Sullo, basti dire che essa di fatto anticipò la legge sulla "giusta causa" ema-

⁴⁷ Cfr. AP, SdR, Assemblea, seduta del 4 ottobre 1961, intervento del ministro Sullo; AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Nota illustrativa disegno di legge sulla disciplina dei conflitti di lavoro di interesse generale* e *Nota illustrativa disegno di legge sulla tutela della libertà sindacale*. I due disegni di legge, insieme a un altro sui minimi salariali, furono elaborati su richiesta del ministro dai giuslavoristi Gino Giugni, Federico Mancini ed Umberto Romagnoli. Cfr. S. Sciarra (a cura di), *Gino Giugni*, cit., p. XXIV.

⁴⁸ Si vedano i documenti in AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, lettera di Alfonso Gaetani, presidente della Confagricoltura, del 28 novembre 1961 al ministro Fiorentino Sullo contenente osservazioni circa il ddl. sulla disciplina dei conflitti di lavoro di interesse generale ed il ddl. per la tutela dell'attività sindacale nella impresa; ivi, lettera di Furio Cicogna, presidente della Confindustria, del 21 novembre 1961 al ministro Sullo contenente considerazioni circa il ddl. sulla disciplina dei conflitti di lavoro di interesse generale.

nata nel 1966⁴⁹, senza dubbio la normativa più importante introdotta in materia di lavoro dai governi di centro-sinistra, insieme ovviamente allo Statuto dei lavoratori⁵⁰.

Il fronte padronale si oppose in modo netto anche al disegno di legge mirante a regolare i conflitti di lavoro. Il provvedimento, che riguardava in particolare servizi di interesse collettivo – come quelli legati alla distribuzione di acqua potabile, alla produzione di energia elettrica, alla inumazione dei cadaveri – e il settore dei trasporti e delle telecomunicazioni, prevedeva in sostanza un obbligo per le organizzazioni dei lavoratori di proclamare lo sciopero con un preavviso di alcuni giorni, finalizzato all'attuazione di tentativi di conciliazione volti ad evitarlo. Nel caso poi la conciliazione non avesse avuto successo si richiedeva comunque che, durante lo sciopero delle attività di interesse collettivo, un'aliquota minima di lavoratori consentisse una certa continuità del servizio. Per ciò che riguardava le pratiche volte ad agevolare la risoluzione delle controversie, il disegno di legge avanzato da Sullo proponeva altresì la formazione di un'apposita commissione di tecnici atta a individuare possibili soluzioni e quindi a influire sulle parti in causa perché addivenissero a un accordo. In alternativa, il ministro del Lavoro in carica avrebbe avuto facoltà di avocare a sé la soluzione della controversia per il tramite di un collegio arbitrale deputato a emanare un lodo con efficacia obbligatoria per le parti in conflitto.

Secondo le organizzazioni imprenditoriali la proposta non forniva garanzie sufficienti a tutela delle attività di interesse collettivo e degli impianti più sensibili alla sospensione delle lavorazioni connesse agli scioperi. Esse inoltre giudicavano scarsa – forse non del tutto a torto – l'incisività delle procedure previste per la risoluzione delle controversie, che avrebbero dovuto invece costituire uno dei punti di forza del provvedimento. Né si può peraltro escludere che perplessità e dubbi sulla proposta di Sullo venissero sollevati pure dalle stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori, che già durante le sedute della Commissione del Cnel per l'attuazione degli artt. 39 e 40 della Costituzione, avevano mostrato una sostanziale avversione – ed era soprattutto il

⁴⁹ Legge n. 604/1966.

⁵⁰ Legge n. 300/1970.

caso della Cisl – a una disciplina per legge di materie come quella del preavviso, della conciliazione e dell'arbitrato, che a loro modo di vedere incidevano in modo diretto sul diritto di sciopero e sulla possibilità di esercitarlo in piena libertà⁵¹. D'altra parte, intervenendo al Senato, lo stesso Sullo – evidentemente a conoscenza di tali riserve – accennava alla possibilità di una regolazione della materia dello sciopero attraverso la via – alternativa allo strumento legislativo – della contrattazione collettiva⁵².

Fors'anche per la fredda accoglienza ricevuta nel mondo del lavoro, i disegni di legge in questione non ebbero alcun seguito parlamentare, perlomeno nell'immediato. Ben diversa fu la sorte della conferenza triangolare proposta da Sullo, che nelle sue intenzioni avrebbe dovuto permettere alle parti sociali di discutere i problemi generali della contrattazione. L'iniziativa era stata preceduta da un'analogo proposta avanzata dalla Confindustria che, in una lettera inviata alle principali organizzazioni sindacali il 23 marzo 1961, richiamando lo stato di diffusa turbolenza e conflittualità in diversi settori – tra cui quello elettromeccanico di cui si è detto – aveva denunciato la crisi del sistema delle relazioni industriali, tanto grave – si osservava – da indurre gli imprenditori a non escludere per il futuro di rinunciarvi del tutto. Anche la Confederazione degli industriali riteneva insomma improcrastinabile un confronto con la controparte sindacale per chiarire le rispettive posizioni, venire a capo dei diversi aspetti del problema e concordare possibili soluzioni.

All'iniziativa confindustriale rispose tuttavia soltanto la Cisl. Uno scambio di lettere tra le due organizzazioni fu l'occasione per stabilire un primo confronto diretto su diverse questioni cruciali, quali la struttura della contrattazione – di categoria (ad es. i metalmeccanici),

⁵¹ Cfr. AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Verbali delle sedute della Commissione speciale del Cnel per l'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione*, in particolare le sedute dal 31 ottobre 1959 al 12 febbraio 1960. Si veda inoltre Cnel, *Osservazioni e proposte sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione*, cit., pp. 247-261.

⁵² Si veda AP, SdR, Assemblea, seduta del 4 ottobre 1961, intervento del ministro Sullo. Del resto, alcune categorie di lavoratori, come i siderurgici, avevano già accettato nei contratti con le aziende di Stato l'obbligo di preavviso e una quota minima di addetti a garanzia volta a preservare gli impianti in caso di sciopero.

di settore (come siderurgici ed elettromeccanici nell'ambito della categoria dei metalmeccanici) e aziendale –, i livelli di remunerazione, gli orari di lavoro e le condizioni normative ed accessorie dei salari (in particolare riguardo ai contributi pensionistici e assistenziali)⁵³. Ad essere maggiormente approfondita fu, però, proprio la questione dell'articolazione della struttura della contrattazione e dei livelli retributivi, rispetto alla quale il sindacato "bianco" e l'organizzazione padronale rappresentarono posizioni particolarmente distanti.

Gli industriali si mostrarono poco propensi ad accogliere la proposta della Cisl di realizzare un'articolazione della struttura contrattuale su diversi livelli, giudicando una tale soluzione portatrice solamente di maggiore disordine e di una proliferazione e differenziazione delle rivendicazioni, che avrebbero dunque minato l'efficacia dei contratti nazionali:

Ci avete chiarito il Vostro pensiero; noi confermiamo il nostro e cioè che non possiamo stipulare contratti che impegnino solo noi e non le nostre controparti. Perciò il rinvio ad altre sedi può essere da noi accettato soltanto in via eccezionale con limiti di applicazione e di procedura ben fissati. Al di fuori di questi limiti preferiremmo rinunciare a stipulare contratti⁵⁴.

Ugualmente se non più distanti furono poi le posizioni sulla questione dell'elevazione dei livelli retributivi e della loro connessione all'andamento della produttività, come richiesto dalla Cisl. Per gli industriali non era ammissibile agganciare gli aumenti salariali alla maggiore produttività di alcuni settori, che non solo avrebbero comportato spequazioni ingiustificate tra lavoratori impiegati in comparti diversi, interessati da una più o meno favorevole congiuntura economica, ma – quel che evidentemente la Confindustria maggiormente temeva – avrebbero impedito un abbassamento dei prezzi dei prodotti e anzi innescato una spirale inflazionistica. Era del resto facile prevedere, si aggiungeva, che una volta ottenuti quegli aumenti salariali, i sindacati li avrebbero reclamati anche per i settori meno produttivi:

⁵³ Lo scambio epistolare è riportato in F. Mattei (a cura di), *Angelo Costa. Scritti e discorsi. Volume IV: 1955-1961*, Franco Angeli Editore, Milano 1981, pp. 535-558.

⁵⁴ Ivi, lettera della Confindustria alla Cisl del 15 luglio 1961, p. 548.

È proprio il ribasso dei prezzi dei prodotti che beneficiano maggiormente di aumenti di produttività che consente di evitare fenomeni inflazionisti in un'economia di sviluppo. Se i prezzi dei prodotti che beneficiano di maggiori aumenti di produttività dovessero essere costanti, i prodotti dove aumenti di produttività non ci sono o sono minori dovrebbero subire aumenti per non sacrificare i lavoratori addetti e così si avrebbe l'inflazione. [...] Con il far seguire la misura delle remunerazioni all'indice della "produzione per uomo-ore lavorate" Voi vorreste mettere in essere nei settori dove l'aumento di detto indice è più elevato, salari di gran lunga superiori a quelli corrispondenti all'aumento generale del reddito.

Una volta acquisiti questi salari [...] vorreste [...] equiparare a detti livelli le remunerazioni dei settori dove l'aumento di produzione per uomo-ore non esiste o si è manifestato in minor misura⁵⁵.

Secondo la Cisl il rifiuto opposto dagli industriali ne indicava la determinazione a mantenere unilaterali e non negoziabili gli aumenti salariali, al fine evidente di contenere gli spazi di rappresentanza e il potere contrattuale delle organizzazioni dei lavoratori. Ma, a detta del segretario generale della Cisl Bruno Storti, la linea confindustriale per l'uniformità salariale non mortificava solo il ruolo del sindacato e le legittime rivendicazioni dei lavoratori finendo col danneggiare l'intero sistema economico italiano in una fase di accelerato sviluppo. Proprio per garantire continuità ed equilibrio alla crescita occorreva praticare, invece, una politica decentrata:

Non ci nascondiamo i pericoli insiti nel passaggio dall'inflazione latente a quella galoppante ma pensiamo che la politica salariale decentrata e diversificata che noi auspichiamo, specie se accompagnata da forme contrattuali di risparmio dei lavoratori, sia la via migliore per evitare questo pericolo, senza andare incontro agli opposti pericoli di una distribuzione funzionale del reddito non adatta a sostenere efficacemente lo sviluppo⁵⁶.

La distanza tra sindacato e padronato, in particolare sulla questione della struttura della contrattazione, rendeva quindi quanto mai opportuno e tempestivo l'invito di Sullo, il 24 marzo 1961, ad aprire un tavolo di discussione triangolare che, secondo il ministro, piuttosto che limitarsi all'aspetto della tecnica di contrattazione, avrebbe dovuto esplo-

⁵⁵ Ivi, pp. 549-550.

⁵⁶ Ivi, lettera della Cisl alla Confindustria del 28 giugno 1961, p. 556.

rare la possibilità di un accordo interconfederale di carattere generale onde disciplinare nel complesso e non per singoli capi la materia della formazione dei contratti collettivi, in ordine ai soggetti, al contenuto, al campo di applicazione, all'efficacia, alla revisione, alla risoluzione e alle modalità di rinnovo di tali pattuizioni⁵⁷. Le organizzazioni sindacali dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro si dichiararono prontamente disponibili a partecipare. Cgil, Uil, Cisl ed Intersind indicarono peraltro nell'articolazione della contrattazione e nella disciplina delle Commissioni interne (Ci) le questioni prioritarie da affrontare per una ridefinizione d'insieme delle relazioni industriali quale, su impulso del ministro, ci si proponeva di avviare in quella sede.

La questione della disciplina delle Ci, organismi di rappresentanza dei lavoratori presso le direzioni aziendali, riguardava il loro riconoscimento giuridico attraverso la recezione in un decreto legislativo, in base alla delega connessa alla legge Vigorelli, dell'accordo interconfederale del 1953 che ne regolava il funzionamento. A una tale soluzione, sostenuta da buona parte del mondo politico-sindacale, non si riuscì tuttavia a pervenire sia per le riserve della Cisl, sia per le difficoltà di ordine tecnico-legale che il ministro Sullo, che se ne era fatto promotore, incontrò nel metterla in atto⁵⁸.

Le riserve della Cisl erano legate anzitutto al timore che un riconoscimento giuridico di tali organismi avrebbe introdotto una sorta

⁵⁷ La lettera del ministro Sullo e le risposte delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro sono riportate in s.a., *Un'altra iniziativa per ritardare l'attuazione dell'art. 39 della Costituzione?*, «Rivista di Diritto del Lavoro», 13/1961, pp. 195-203.

⁵⁸ Le posizioni delle diverse confederazioni e del ministro emergono chiaramente nel corso dei dibattiti parlamentari del 1960 e del 1961 riguardanti l'approvazione delle annuali leggi di bilancio del dicastero del Lavoro, già in precedenza citati riguardo la questione dell'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione. Sulle Ci in particolare si vedano i resoconti delle seguenti sedute della Camera: seduta pomeridiana del 4 ottobre 1960, intervento del ministro Sullo; seduta del 1° ottobre 1960, intervento di B. Storti; seduta del 3 ottobre 1960, intervento di F. Santi; seduta del 28 giugno 1961, interventi di L. Romagnoli e di G. Roberti. A favore della recezione della disciplina sulle Commissioni in un decreto legislativo era anche la Uil, come emerge dalla lettera inviata al ministro Sullo in risposta al suo invito a discutere i problemi della contrattazione in Italia. Sulla posizione di Cisl e Uil in materia si veda anche *CISL – Documento sulle Commissioni interne* e *UIL – documento sulle Commissioni interne*, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 33/1960, p. 1643.

di diaframma tra sindacato e imprese, ostacolando una penetrazione immediata e incisiva delle organizzazioni generali dei lavoratori nelle fabbriche. Ma vi era anche un altro motivo, più di fondo, dell'avversione del sindacato "bianco" per le Ci e tanto più per il loro riconoscimento giuridico. Esse riproponevano infatti un meccanismo di rappresentanza unitaria su base proporzionale, come previsto dall'articolo 39 Cost. in materia di contrattazione collettiva, che per la Cisl comportava una condizione di oggettiva, scontata subalternità alla maggiore forza associativa della Cgil. Il consolidamento per legge di quegli organismi sarebbe andato insomma a esclusivo o comunque prevalente vantaggio dei comunisti, che ne avrebbero ricavato «maggiori possibilità di mettersi alla testa dei lavoratori e dirigerli nelle direzioni volute»⁵⁹. D'altra parte, a livello aziendale, e quindi nelle Commissioni interne, la Cisl scontava la diretta concorrenza con i sindacati filopadronali, i cosiddetti "sindacati gialli". Il mancato riconoscimento giuridico fu però dovuto, va aggiunto, anche all'opposizione del ministero dell'Interno e di quello di Grazia e Giustizia verso la soluzione della recezione dell'accordo in un decreto legislativo, giudicata non compatibile con lo scopo, unicamente rivolto a garantire minimi di trattamento economico-normativo ai lavoratori, della legge n. 741 del 1959⁶⁰.

Mantenendo ferma la sua posizione, di lì a poco la Cisl – contraria a ogni tipo d'intervento del genere – avrebbe avversato anche il disegno di legge presentato nel merito da Sullo⁶¹. Anche la Uil, da parte sua, contraria a una disciplina puramente legislativa di una materia sin-

⁵⁹ AP, CdD, Assemblea, seduta del 1° ottobre 1960, intervento di B. Storti.

⁶⁰ Si veda AFS, ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Documenti sulle Commissioni interne. Scambio di note sulla recezione in un decreto legislativo dell'accordo del 1953 sulle Ci tra il ministero del Lavoro ed il ministero dell'Interno del settembre 1960. Il ministro Sullo parla poi dei rilievi formali posti dal ministero di Grazia e Giustizia nel suo intervento alla Camera per la legge di bilancio del dicastero del Lavoro, si veda in proposito la seduta del 4 luglio 1961. Per un quadro più preciso delle problematiche che la recezione dell'accordo interconfederale creava si veda anche D. Napoletano, *Problemi di applicazione della legge n. 741 sui minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori*, «Il Diritto del Lavoro», 35/1961, pp. 358-368.

⁶¹ Disegno di legge C. 3622 del 2 febbraio 1962, *Disciplina giuridica delle Commissioni interne nella impresa industriale*.

dacale quale quella delle Commissioni interne, avrebbe opposto il suo veto⁶², come del resto la stessa Intersind, benché in forma più blanda e meno esplicita⁶³. La questione si sarebbe trascinata per alcuni anni, fino a quando le parti sociali, accordandosi per una soluzione di diritto privato – l'unica alla quale la Cisl in effetti si prestasse – non siglarono nel 1966 un nuovo accordo interconfederale, peraltro di scarsa portata e risonanza a motivo della perdita di rilevanza accusata nel frattempo dalle Ci⁶⁴.

Sin dal primo incontro nell'ottobre 1961, tuttavia, al centro della conferenza triangolare tra governo e parti sociali si pose l'altra questione cruciale, quella del cambiamento della tecnica della contrattazione, intorno alla quale nei mesi precedenti, come si è visto, tra sindacati e organizzazioni padronali erano emerse impostazioni difficilmente conciliabili. E in effetti sin dall'inizio da parte della Confindustria venne riproposta una ferma opposizione alla contrattazione articolata e soprattutto alla contrattazione aziendale. Dall'irrigidimento confindustriale si andarono tuttavia discostando le rappresentanze delle aziende statali. Queste in sostanza cominciarono ad ammettere in modo sempre più esplicito che i contratti di categoria rinviassero a livelli più articolati e specifici di contrattazione per l'integrazione negli accordi di alcuni istituti e, segnatamente, di quelli a contenuto economico⁶⁵. L'unica concessione degli industriali privati fu invece quella di acconsentire, nell'incontro del 14 novembre, alla creazione di «una ristretta commissione di studio per l'elaborazione di concrete proposte» in materia⁶⁶.

⁶² Cfr. *La conferenza stampa della U.I.L.*, «Rassegna sindacale. Rivista mensile della Cgil», 50/1962.

⁶³ Si veda a riguardo ASI, AS., A., A.5, b.1, f. 3, *Relazione del gruppo di studio presieduto dal prof. Guidotti sul disegno di legge n. 3622*.

⁶⁴ L. Castelvetti, *Le relazioni industriali bipolari*, cit., p. 485.

⁶⁵ Un resoconto dell'incontro è offerto in s.a., *Questa settimana. Contratto o legge?*, «Conquiste del lavoro. Settimanale della Cisl», 40/1961. Cfr. ASI, AS., A., A.6, b. 1, f. 2, *Proposte del Ministro Sullo sulla contrattazione collettiva. Posizioni delle varie organizzazioni*. La disponibilità dell'Intersind a un'articolazione della contrattazione collettiva basata su un sistema di rimandi e limitazioni si trova ivi, *Promemoria sulla proposta del Ministro del lavoro per un accordo interconfederale sulla stipulazione e l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro*.

⁶⁶ S.a., *Questa settimana. Punti fermi*, «Conquiste del lavoro. Settimanale della Cisl», 45/1961. Nello stesso numero si veda anche s.a., *I problemi della contrattazione*.

Di fronte alle ribadite rigidità della Confindustria, Fiorentino Sullo decise a quel punto di esporre pubblicamente i termini del problema in un articolo su «Politica», rivista della corrente di "Base"⁶⁷. Il ministro vi esaminava in termini critici la posizione degli industriali verso le nuove tecniche di contrattazione che, come avevano ribadito nel corso degli incontri trilaterali, a loro avviso avrebbero reso inutili i contratti collettivi, elevando il livello di conflittualità sociale e legittimando agitazioni di settore e nelle singole aziende finalizzate a ottenere trattamenti migliorativi ulteriori rispetto a quelli stabiliti dagli accordi nazionali. Un modo, continuavano a sostenere, che era destinato a turbare l'andamento produttivo delle imprese e, soprattutto, a mettere a repentaglio l'equilibrio della struttura salariale a livello di settore e di categoria e la stabilità del livello generale dei prezzi. A queste osservazioni il politico democristiano rispondeva mostrando come, nei fatti, all'interno della realtà industriale italiana il rispetto del principio, caro alla Confindustria, dell'uniformità della politica salariale a livello di categoria ormai non fosse più realmente operante. Ciò era dimostrato dal fenomeno del *wagedrift*, ovvero lo slittamento verso l'alto dei salari di fatto percepiti dai lavoratori nelle varie unità produttive rispetto al salario formale contrattuale. La formazione di tali salari, continuava Sullo, avveniva spesso attraverso accordi aziendali – in quegli anni in vertiginoso aumento – che le direzioni stringevano con le Commissioni interne, attribuendo a esse compiti di contrattazione che, come si è visto, non erano deputate a svolgere. In alcuni casi, poi, tali aumenti derivavano semplicemente da iniziative unilaterali dei datori di lavoro, che in questo modo li presentavano come concessioni volontarie non negoziabili. Il ministro evidenziava come tale prassi costituisse un superamento della contrattazione di categoria, tuttavia in una chiave e modalità antisindacale che finiva col mortificare il potere di rappresentanza e contrattazione delle organizzazioni dei lavoratori. Agli occhi del ministro era proprio questo l'aspetto più preoccupante: appariva chiaro che i datori di lavoro tentassero così, in modo subdolo ma palese quanto all'obiettivo, di screditare il ruolo

⁶⁷ Si veda F. Sullo, *Confindustria e Sindacati*, sul quindicinale «Politica», 1° dicembre 1961. Una copia dell'articolo è presente anche in ASI, AS., A., A.6, b. 1, f. 2, *La polemica sulla contrattazione articolata tra il ministro Sullo e il dr. Costa*.

dei sindacati, non contribuendo certo a favorire la distensione delle relazioni industriali e men che meno la pace sindacale.

La replica della Confindustria non tardò ad arrivare. A Sullo rispose con lettera aperta Angelo Costa, che per conto dell'organizzazione aveva presenziato all'incontro del 14 novembre⁶⁸. Il vicepresidente dell'associazione degli industriali privati criticò apertamente, in via preliminare, la scelta del ministro di esporre pubblicamente le sue posizioni in materia di contrattazione collettiva, schierandosi palesemente al fianco delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e venendo meno così – lamentava l'industriale genovese – a quell'obbligo di neutralità al quale avrebbe dovuto attenersi nella veste di mediatore tra le parti sociali assunta in qualità di proponente e artefice della conferenza triangolare.

Entrando invece nel merito della polemica circa la revisione del sistema contrattuale, Costa definì la formazione, in talune realtà industriali, di salari di fatto maggiori di quelli stabiliti dalla contrattazione di categoria come un fenomeno legato non a una tattica deliberatamente antisindacale, come dava a intendere Sullo, ma alle condizioni del mercato della manodopera o della migliorata produttività aziendale. Dunque, a detta dell'imprenditore genovese, gli industriali provvedevano già in proprio a riconoscere, quando ve ne fossero le condizioni, miglioramenti salariali che quindi potevano, anzi dovevano, e per più che fondati motivi, restare esclusi da negoziazioni a livello aziendale:

Con il voler regolamentare sindacalmente i maggiori salari e considerando negativo il loro modo di acquisizione attuale i sindacati tendono praticamente a far sì che le remunerazioni contrattuali collettive siano dei massimi anziché dei minimi. Questo può soddisfare malintesi interessi organizzativi, ma non certo gli interessi dei lavoratori⁶⁹.

Il fronte padronale privato continuava, dunque, a vedere la contrattazione aziendale come un'impropria alternativa a quella di categoria, negando ogni ipotesi di rinvio al livello delle unità produttive che non

⁶⁸ L'intero scambio epistolare tra Costa e Sullo è presente nel volume di F. Mattei (a cura di), *Angelo Costa. Scritti e discorsi*, cit., pp. 644-658.

⁶⁹ Ivi, lettera di A. Costa a F. Sullo del 7.12.1961, p. 647.

implicasse questioni meramente applicative degli accordi collettivi e rigettando del tutto, in questi casi, la possibilità che le organizzazioni dei lavoratori ricorressero all'azione sindacale estrema, vale a dire lo sciopero, in caso di contrasti con la controparte imprenditoriale.

La polemica a distanza continuò a questo punto con un nuovo intervento di Sullo. Rispondendo all'armatore genovese, il politico democristiano ricordò che le sue posizioni sulla contrattazione erano note da tempo, ben prima dell'articolo su «Politica» e che nel discorso tenuto in Senato nell'ottobre del '61 in occasione della discussione del bilancio del ministero del Lavoro, aveva già espresso *apertis verbis* il proprio favore per l'articolazione contrattuale. Del resto, egli restava convinto che il suo ruolo di mediatore tra le parti sociali non lo obbligasse affatto a mantenere un atteggiamento di distaccata neutralità. Come ministro avvertiva la sola responsabilità di proporsi chiari obiettivi, di dichiararli in Parlamento e di agire in modo coerente a essi. Sullo invitava quindi gli industriali privati a prendere atto dell'esistenza nella realtà industriale del tempo di una contrattazione di settore ed aziendale, che non si poteva dunque negare, ma andava piuttosto regolamentata, determinando meccanismi di raccordo tra i vari ambiti e riconoscendo il ruolo delle organizzazioni dei lavoratori nelle trattative a tutti i livelli. Sull'atteggiamento degli industriali Sullo non attenuava i giudizi fortemente critici che aveva già espressi e che ricalcavano in larga parte le argomentazioni della Cisl: la prassi delle concessioni unilaterali o degli accordi con le Ci apparivano fin troppo scopertamente finalizzate a disconoscere il ruolo dei sindacati nella formazione del salario aziendale e in questo modo a ridimensionarne la forza di rappresentanza dei lavoratori. Il ministro ammoniva quindi gli industriali sui rischi che una tale condotta implicava, con accenti che, alla luce di quanto si sarebbe verificato anni dopo in Italia, assumevano un valore quasi profetico:

L'interesse comune, dei lavoratori e degli imprenditori, è che i rapporti reciproci si svolgano attraverso strumenti rappresentativi di rispettiva fiducia: la mortificazione inflitta ai sindacati, a lungo andare, rappresenta un *boomerang* che ricade sulla stessa controparte, perché il sindacato, in quanto canalizza e porta alla luce, nelle sedi appropriate, le tensioni nascenti nelle sedi di lavoro, è lo strumento naturale della pace aziendale.

Sarebbe illusorio mirare a fondare quest'ultima su una riduzione di potere delle strutture associative, quale può conseguire dalla compressione dell'area della contrattazione. Ne conseguirebbe uno stato di apparente quiete, ma non di pace aziendale, suscettibile, come l'esperienza ci insegna, di sbocciare in agitazioni incontrollate ed eversive⁷⁰.

Per Sullo, in definitiva, restava inammissibile una contrattazione a livello aziendale che si limitasse ad applicare quella di categoria, impedendo lo svolgimento di un'autentica negoziazione decentrata e negando, a quel livello, il ricorso allo sciopero, vale a dire il diritto all'astensione dal lavoro quale «naturale strumento di pressione contrattuale»⁷¹.

Lo scambio epistolare – non la polemica – si concluse con una seconda missiva, inviata da Costa a Sullo nel gennaio 1962, in forma personale anche se non riservata. Del ministro democristiano l'industriale genovese anche questa volta criticava l'atteggiamento poco incline a mediare tra le parti accogliendo anche il punto di vista confindustriale. E tornava altresì a sottolineare come il sistema della contrattazione collettiva, per sopravvivere, doveva garantire il rispetto dei contratti sottoscritti dalle parti e non consentire ai lavoratori di rivendicare trattamenti migliorativi per singoli settori ed aziende. Così come ribadiva che la volontà dei sindacati appariva quella di acquisire non una maggiore capacità rappresentativa, ma un potere di controllo sui salari di fatto percepiti dai lavoratori per rivendicare a proprio merito gli eventuali miglioramenti. Il che, secondo Confindustria, non corrispondeva affatto al vero. Contro una diffusione incontrollata dell'articolazione contrattuale, Costa precisava ancora che «non c'è nulla contro il diritto né contro la morale che si facciano contratti collettivi con clausole di rimando a contratti di settore [e] di azienda [...]», ma bisognava porre «limiti di materia e di misura ben determinati senza dei quali il contratto collettivo [...] impegnerebbe una sola parte»⁷². Insomma, da parte della Confindustria – lasciava intendere Costa – non vi era alcuna disponibilità a consentire la stabilizzazione di un sistema di contrattazione aziendale che in qualche modo giungesse a

⁷⁰ Ivi, lettera di F. Sullo ad A. Costa del 18.12.1961, p. 658.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ivi, lettera di A. Costa a F. Sullo del 12.1.1962, p. 652.

istituzionalizzare una situazione di disparità e privilegio di fatto, come si verificava nei settori più avanzati dell'industria, in cui i salari erano superiori a quelli stabiliti dalla contrattazione. Oltre che per motivazioni di equità nei confronti dei lavoratori di settori meno ricchi, un tale sistema – si ripeteva – era potenzialmente dannoso per l'intera economia del paese:

Che i lavoratori addetti a settori in sviluppo di produttività finiscano con lo stare meglio è una realtà della quale non si può non prendere atto, ma questo non significa che le differenziazioni debbano venire aumentate attraverso un regime legislativo o contrattuale: a questo aumento tenderebbe la contrattazione aziendale [...].

Non è necessario essere profondi in materia economica per comprendere che i maggiori salari corrisposti a determinate categorie di lavoratori dei settori in sviluppo praticamente si risolvono od in aumenti di prezzi o minori investimenti. Questo significa che dette maggiori remunerazioni vanno a diminuire le remunerazioni di altri lavoratori che stanno meno bene o limitano le possibilità di nuova occupazione⁷³.

Rispetto ad una prospettiva del genere, Costa concludeva che, secondo Confindustria, le uniche differenziazioni di remunerazione eque e ammissibili erano quelle derivanti dal merito dei lavoratori, vale a dire dal contributo da essi fornito alla produzione.

Qualche settimana più tardi, all'indomani del congresso democristiano di Napoli che sancì l'apertura a sinistra, il governo si dimise per consentire la formazione del quarto esecutivo guidato da Fanfani, il primo di centro-sinistra, benché non ancora "organico". Anche Fiorentino Sullo vi sarebbe entrato, ma in una nuova veste, quella di ministro dei Lavori pubblici. Un passaggio di dicastero che probabilmente fu influenzato non poco proprio dalle tensioni e polemiche tra lo statista democristiano e la Confindustria di cui si è detto⁷⁴. Intanto, nel paese si registrava un livello crescente di conflittualità sociale che vide di nuovo in prima linea i lavoratori metalmeccanici, impegnati dall'inizio del 1962 in una serie di agitazioni proprio per il riconoscimento della contrattazione articolata, in vista del rinnovo

⁷³ Ivi, p. 653.

⁷⁴ Su questo aspetto si veda A.L. Denitto, *Fiorentino Sullo* in *Dizionario Biografico degli Italiani* – Volume 94, Treccani, 2019.

del loro contratto di categoria in scadenza nell'autunno di quell'anno. Era la prima conseguenza dell'irrigidimento degli industriali, in qualche modo prevista da Sullo, che da ministro del Lavoro aveva provato a favorire l'avvento di una nuova, più distesa stagione delle relazioni industriali in Italia⁷⁵. Le trattative del rinnovo del contratto dei metalmeccanici sarebbero state lunghe e complesse e le agitazioni che le accompagnarono destinate a segnare il definitivo risveglio della conflittualità operaia dall'immediato secondo dopoguerra. Nondimeno, alcuni degli auspici che avevano ispirato l'impegno di Sullo al ministero del Lavoro non tardarono a realizzarsi. Già nell'estate del '62 la contrattazione articolata – sia pure con alcuni limiti – venne ammessa dalle aziende a partecipazione statale, che con il protocollo Intersind-Asap accolsero le richieste delle organizzazioni dei lavoratori. Per quelle private si sarebbe dovuto attendere invece il febbraio dell'anno seguente, in occasione della stipula del nuovo contratto collettivo dei metalmeccanici⁷⁶. Per le aziende pubbliche come per quelle private si affermava dunque il principio e la prassi di un nuovo sistema contrattuale, quello della negoziazione decentrata di una serie di materie legate alle singole unità produttive, che prevedeva la partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali provinciali di categoria. Si trattò, alla fine, di un onorevole compromesso tra la parti sociali: in cambio dell'apertura accordata dagli industriali, i sindacati si impegnarono a limitare il ricorso allo sciopero⁷⁷. Tale profonda innovazione era senza dubbio frutto delle lotte e dell'impegno unitario dei sindacati delle tre maggiori confederazioni, ma non v'è dubbio che essa si inserì a pieno titolo nel solco delle iniziative di non poco mo-

⁷⁵ Cfr. L. Castelvetti, G. Raimondi, *Soggetti e politiche delle relazioni industriali: l'Intersind*, cit., p. 409.

⁷⁶ Per una ricostruzione dettagliata delle vicende che accompagnarono il rinnovo del contratto collettivo dei metalmeccanici si veda S. Turone, *Storia del sindacato*, cit., pp. 285-294. Interessante anche la ricostruzione offerta in M. Reina, *La vertenza dei metalmeccanici*, «Aggiornamenti sociali», 2/1963, pp. 71-94.

⁷⁷ Cfr. L. Castelvetti, *Le relazioni industriali bipolari*, cit., pp. 499-501. Sulle innovazioni del protocollo Intersind-Asap, in seguito adottate anche dalle aziende private, e sul contributo di Gino Giugni a queste innovazioni si rimanda a F. Liso, *Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori*, «Biblioteca '20 Maggio'», 2/2016, pp. 305-333.

mento e sostanza politica intraprese dal dinamico ministro del Lavoro delle "convergenze democratiche" per il rinnovamento delle relazioni industriali e della disciplina dei conflitti di lavoro.

In conclusione, l'operato di Fiorentino Sullo nell'ambito delle relazioni industriali fu caratterizzato da un forte attivismo riguardo le principali questioni del lavoro del tempo, in un contesto in cui si dimostrò nei fatti impraticabile la via dell'attuazione del dettato costituzionale in materia sindacale. A questa soluzione si opponevano, infatti, le organizzazioni dei lavoratori. La Cisl, in particolare, vedeva nel sistema tracciato dalla Costituzione una soluzione che, basando la contrattazione collettiva sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, avrebbe favorito il maggior peso associativo della Cgil. Il sindacato "bianco" vedeva inoltre – con argomentazioni condivise anche dallo stesso ministro Sullo – nell'applicazione integrale del modello delineato dall'art. 39 un intralcio allo sviluppo di un sistema di contrattuale che ammettesse trattative non solo a livello di categoria ma anche di settore ed azienda, permettendo una maggiore aderenza delle pattuizioni alla varietà delle realtà economico-produttive presenti nel mondo industriale italiano.

Le disposizioni della Carta costituzionale in materia sindacale prevedevano inoltre, in base all'art. 40, anche una disciplina del diritto di sciopero. Ad una tale eventualità si opposero però le principali confederazioni, consapevoli del fatto che una limitazione all'esercizio di tale diritto avrebbe avuto effetti negativi sul loro potere di pressione nei confronti della controparte padronale.

Le difficoltà nel realizzare una regolazione completa dei rapporti tra le parti sociali secondo l'impianto delineato dal Costituente non impediscono, tuttavia, a Fiorentino Sullo di promuovere forme alternative di regolamentazione di quei rapporti. Di ciò sono un esempio le iniziative legislative del ministro democristiano, volte ad affrontare questioni allora molto discusse, come quella della libertà sindacale nelle aziende, della disciplina dei conflitti di lavoro e del riconoscimento giuridico delle Ci, da lui considerate – assumendo una posizione divergente da quella della Cisl – importanti organismi di rappresentanza dei lavoratori. La fredda accoglienza ricevuta da tali provvedimenti non deve dunque impedire di apprezzare l'attitudine propositiva del politico irpino.

La manifestazione forse più importante di questo attivismo fu, infine, la conferenza triangolare convocata da Sullo nel marzo del 1961 per permettere, attraverso la mediazione politica del suo ministero, alle rappresentanze di datori di lavoro e prestatori d’opera di definire norme precise per la formazione dei contratti collettivi di lavoro a tutti i livelli e per la regolamentazione delle procedure di rinnovo, revisione e risoluzione delle pattuizioni. Il confronto finì, tuttavia, per soffermarsi quasi unicamente sulla tematica dell’articolazione della contrattazione, sfociando in una polemica tra il ministro – che, in linea con i sindacati, era ad essa favorevole – e il vicepresidente della Confindustria Angelo Costa; questi rappresentava un mondo industriale fortemente contrario a simili innovazioni, preoccupato di difendere il tradizionale – e per il fronte imprenditoriale più vantaggioso – sistema di contrattazione nazionale di categoria. Queste posizioni, tuttavia, sarebbero cadute dopo pochi mesi, sotto la pressione dei sindacati, in occasione del rinnovo del contratto collettivo dei metalmeccanici, mostrando – come Sullo ben aveva intuito – tutta la loro inadeguatezza di fronte ai cambiamenti economico-sociali dell’Italia del “miracolo” economico.