

# Effettiva volontà delle parti: la soluzione in caso di conflitto tra contratti collettivi di diverso livello

*di G. Zampieri - 9 Marzo 2024*

## **La vicenda processuale e la decisione della Corte di Cassazione**

La Corte di Cassazione (ordinanza n. 30812 del 6 novembre 2023) si è pronunciata su un ricorso presentato da un Consorzio di Bonifica condannato dalla Corte d'appello di Catanzaro al pagamento di una somma a titolo di differenze sull'indennità chilometrica dovuta al lavoratore che si recava quotidianamente sul luogo di lavoro utilizzando la propria macchina.

I giudici di secondo grado – accogliendo l'appello proposto dal lavoratore – stabilivano che il rimborso chilometrico deve essere calcolato sulla base dei criteri individuati dall'articolo 54 del contratto collettivo nazionale applicato al rapporto (c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012) e non, come sostenuto dal datore, in ragione di quelli di cui all'articolo 7 del contratto integrativo regionale (C.I.R. Calabria 2008-2011).

Il primo prevede la corresponsione di un rimborso commisurato ad un quinto del costo della benzina *super* per ogni chilometro percorso dal lavoratore che utilizza giornalmente la propria macchina per recarsi sul luogo di lavoro; il secondo introduce, invece, un rimborso forfettario giornaliero per fasce di percorrenza. La disciplina derogatoria del contratto integrativo sarebbe autorizzata dalla previsione di cui all'articolo 16 del contratto collettivo nazionale, il quale rimette alla contrattazione di livello territoriale l'individuazione di modalità alternative di rimborso di missioni e trasferte dei lavoratori.

Tuttavia, ad avviso della Corte d'Appello, l'art. 54 del contratto collettivo nazionale disciplina un istituto diverso da quello per cui l'art. 16 prevede la delega a favore della contrattazione integrativa: mentre quest'ultimo è limitato al trattamento di missioni e trasferte, la prima attiene a somme aventi natura retributiva in quanto erogate in misura fissa e in modo continuativo. Ne consegue che le somme richieste dal lavoratore non rientrano tra le materie delegate alla contrattazione di livello territoriale sicché la disciplina ad esse applicabile è quella individuata dalle previsioni del contratto collettivo nazionale.

Il datore di lavoro impugna la sentenza della Corte d'appello di Catanzaro denunciando violazione e falsa applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi applicati al rapporto oltre che dei criteri ermeneutici di cui agli artt. 1362 e seguenti c.c. relativi all'interpretazione delle clausole dei contratti in generale. Secondo il Consorzio di Bonifica, i giudici di secondo grado avrebbero disatteso il dato testuale dell'art. 54 del contratto collettivo nazionale che qualifica espressamente come "rimborso" le somme dovute al lavoratore che si reca quotidianamente con la propria macchina sul luogo di lavoro. La Corte d'Appello avrebbe dunque preferito una «interpretazione sistematica fondata su presupposti errati» piuttosto che una

«interpretazione basata sulla lettera dei contratti e sulla comune intenzione delle parti» (par. 6).

La Corte di Cassazione ritiene di dare continuità all'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui il conflitto tra contratti collettivi di diverso ambito territoriale deve essere risolto applicando il criterio della «effettiva volontà delle parti sociali, da desumersi attraverso il coordinamento delle varie disposizioni della contrattazione collettiva, aventi tutte pari dignità e forza vincolante» (par. 11).

Tuttavia, qualora si discuta di contratti collettivi, il mero riferimento al senso letterale delle parole non risulta sufficiente ai fini della ricostruzione, ad opera del giudice, dell'effettiva volontà delle parti sociali contraenti. L'insufficienza del dato testuale è spiegata da una molteplicità di fattori: la particolare natura della contrattazione collettiva che si manifesta in un sistema di contrattazione multilivello, la vastità e la complessità della materia oggetto di contrattazione ad opera delle parti sociali, il linguaggio specifico utilizzato nell'ambito delle relazioni industriali e la natura vincolante dell'uso e delle prassi aziendali. Richiamando i propri precedenti, la Corte di Cassazione afferma che tali elementi «rendono indispensabile nella materia una utilizzazione dei generali criteri ermeneutici che tenga conto di detta specificità, con conseguente assegnazione di un preminente rilievo al canone interpretativo di cui all'art. 1363 c.c.» (par. 12).

L'ordinanza procede poi ad una ricognizione delle norme del contratto collettivo nazionale (c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012) e del contratto integrativo regionale (C.I.R. Calabria 2008-2011) al fine di individuare la disciplina relativa al computo del rimborso spettante ai lavoratori che utilizzino il proprio mezzo di trasporto per raggiungere il luogo di lavoro. In aggiunta alle disposizioni sopra richiamate (art. 16 e 54 del c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012 e art. 7 del C.I.R. Calabria 2008-2011), la Corte di Cassazione si sofferma sull'art. 2 del contratto collettivo nazionale idraulico-forestale.

Tale disposizione esclude espressamente che le previsioni del contratto collettivo di livello territoriale possano derogare alla disciplina di livello nazionale. L'intervento normativo della contrattazione decentrata è ammesso esclusivamente nelle materie elencate nello stesso art. 2 del contratto collettivo nazionale, tra le quali rientra «il trattamento di missioni e trasferte alternativo a quello previsto dal CCNL e diverse modalità di rimborso spese» (art. 2, co. 9, lett. f), c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012) ma non quello di somme aventi natura retributiva.

I termini utilizzati e i rinvii sistematici presenti nelle disposizioni richiamate conducono i giudici di legittimità ad affermare che l'effettiva volontà delle parti sociali è quella di consentire l'intervento della contrattazione di livello territoriale solamente in materia di rimborsi e trasferte di cui all'art. 16 del contratto collettivo nazionale, espressamente richiamato tra le materie delegate di cui all'art. 2 dello stesso c.c.n.l.

Nell'ambito di tale sistema contrattuale, la disciplina dei mezzi di trasporto per il raggiungimento del luogo di lavoro di cui all'art. 54 del contratto collettivo nazionale è invece sottratta alla potestà regolativa della contrattazione di livello territoriale. L'elencazione tassativa (par. 21) di cui all'art. 2 del contratto collettivo nazionale non comprende l'art. 54 tra quelli

oggetto di delega in favore della contrattazione decentrata. Allo stesso modo, «dal punto di vista letterale e logico, oltre che sistematico» (par. 20) non è possibile ritenere che la disciplina del rimborso del mezzo di trasporto privato per il raggiungimento del luogo di lavoro possa rientrare tra le “diverse modalità di rimborso spese” ai sensi dell’art. 2, co. 9, lett. f), c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012 in quanto quest’ultimo menziona esclusivamente i rimborsi e le trasferte di cui all’art. 16 del medesimo contratto collettivo nazionale.

La Corte di Cassazione rigetta pertanto il ricorso proposto dal Consorzio di Bonifica e conferma la decisione della Corte d’appello di Catanzaro secondo la quale è applicabile l’art. 54 c.c.n.l. idraulico – forestale 2010/2012 al fine di individuare il criterio di computo dell’indennità chilometrica (di natura retributiva) spettante al lavoratore per recarsi quotidianamente sul luogo di lavoro con la propria macchina.

### **Il sistema contrattuale multilivello e i conflitti tra contratti collettivi**

Nel sancire il principio della libertà sindacale, l’art. 39 della Costituzione fa riferimento all’“organizzazione sindacale”: si tratta di una formulazione volutamente ampia e idonea a ricomprendere tanto lo svolgimento dell’attività sindacale di lavoratori e parti sociali quanto la libertà nella strutturazione dell’assetto contrattuale collettivo.

A partire dagli anni 60’ ha avuto inizio un processo di “decentramento” della contrattazione collettiva che – non senza alcuni periodi di stallo – ha portato all’attuale assetto contrattuale articolato su più livelli identificati in relazione all’ambito di applicazione territoriale del contratto collettivo. Secondo quanto indicato al Punto 2 del Protocollo del 23 luglio 1993 tra Governo e Parti Sociali (c.d. Protocollo Giugni) «gli assetti contrattuali prevedono: un contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria; un secondo livello di contrattazione, aziendale o alternativamente territoriale». Tale formulazione è stata riprodotta dagli Accordi Interconfederali successivi (2011, 2013 e 2014) confermando l’assetto contrattuale collettivo multilivello che caratterizza il panorama delle relazioni industriali in Italia.

La presenza di contratti collettivi di diverso livello territoriale in un ordinamento che, come quello italiano, è caratterizzato da un forte pluralismo sindacale – oltre che dall’assenza di contratti collettivi con efficacia *erga omnes* – può comportare l’insorgenza di conflitti tra le previsioni contenute nel contratto collettivo di livello aziendale o territoriale con quelle contenute nel contratto collettivo di livello nazionale.

Sul punto si è distinto in dottrina tra conflitto oggettivo e soggettivo (Grandi, *Relazione*, in AA.VV., *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, in *Atti delle giornate di studio di Arezzo 15-16 maggio 1981*, Giuffrè, 1982; Tremolada, *I rapporti tra regolamenti collettivi di lavoro*, Padova, 1983).

Nel primo caso, le previsioni del contratto collettivo nazionale e di quello territoriale o aziendale regolano la stessa materia in modo differente. Nel caso di conflitto soggettivo, pur in assenza di previsioni contrattuali che prevedano una disciplina diversa in relazione alla medesima fattispecie, la volontà delle parti sociali è tale da escludere la concorrenza regolativa in relazione ad una determinata materia. L’assenza di norme di contratti collettivi contenenti una disciplina discordante della medesima materia non esclude di per sé la presenza di

un conflitto tra contratti collettivi di diverso livello, dal momento che potrebbe comunque verificarsi un conflitto di tipo soggettivo in relazione alla fattispecie regolata.

La distinzione brevemente richiamata non ha rilevanza meramente classificatoria ma aiuta a comprendere quale sia l'ambito in cui opera il giudice qualora sia chiamato a decidere in relazione a conflitti tra norme contenute in contratti collettivi di diverso livello. Il significato delle disposizioni contrattuali contrastanti e, conseguentemente, l'effettiva volontà espressa dalle parti sociali può essere adeguatamente ricostruita solo se collocata nel sistema contrattuale multilivello cui quelle disposizioni appartengono.

Alla luce di tali considerazioni si spiega l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte di Cassazione che procede ad una ricognizione delle disposizioni del contratto collettivo nazionale e del contratto integrativo regionale affermando che solo attraverso la lettura sistematica di tali clausole contrattuali è possibile risalire alla effettiva volontà delle parti sociali stipulanti.

### **Le soluzioni contrattuali**

La volontà delle parti sociali acquisisce rilevanza non solo nel momento in cui viene ricostruita in sede giudiziale al fine di dirimere contrasti tra norme di contratti collettivi di diverso livello ma anche nella fase fisiologica dell'articolazione contrattuale multilivello. Le parti sociali possono decidere di inserire all'interno del contratto collettivo clausole che preven- gano l'insorgenza di conflitti con le disposizioni contenute in altri contratti collettivi (clausole di rinvio, clausole di delega, clausole di uscita) o che prevedano criteri per risolvere il contrasto qualora esso di verifici (clausole di inscindibilità, clausole di abrogazione, clausole di salvaguardia).

Tra le soluzioni contrattuali volte a prevenire l'insorgenza di conflitti vi sono le c.d. clausole di rinvio attraverso le quali gli stessi contratti collettivi individuano i rispettivi ambiti di intervento della disciplina *ivi* contenuta. In tali casi, pertanto, esiste una ripartizione operata a monte dell'ambito di competenza della disciplina contrattuale collettiva che, esplicandosi su materie diverse, non può dare luogo a conflitti.

Funzione simile è quella svolta dalle c.d. clausole di delega attraverso le quali il contratto collettivo nazionale rimette l'individuazione della disciplina di determinate materie alla contrattazione collettiva di livello territoriale inferiore. Si tratta della soluzione adottata dalle parti sociali nell'ambito del Accordo Interconfederale fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del 28 giugno 2011 (e riprodotta negli Accordi Interconfederali del 2013 e del 2014) il cui punto 3 prevede che «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge».

L'Accordo Interconfederale del 2011 ha inoltre introdotto le c.d. clausole di uscita, ossia quelle attraverso cui il contratto collettivo di livello nazionale individua i limiti e le procedure nell'ambito delle quali è possibile addivenire, in sede di contrattazione aziendale, a specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali.

Nel caso delle clausole di uscita la disciplina contrattuale di livello territoriale inferiore interviene e introduce norme derogatorie – e quindi potenzialmente in conflitto – rispetto a quelle contenute nel contratto collettivo di livello superiore. Si tratta di una contrapposizione

solo apparente in quanto la comune volontà delle parti sociali si manifesta proprio nel prevedere i casi e le modalità attraverso cui il conflitto tra norme di contratto collettivo di diverso livello può manifestarsi, con prevalenza delle norme del contratto collettivo di livello territoriale inferiore.

Avendo brevemente descritto gli “espedienti contrattuali” che le parti sociali possono utilizzare al fine di prevenire l’insorgenza di conflitti tra norme di contratti collettivi di diverso livello, è utile ricordare che l’Accordo del 2011 è, a sua volta, un sistema contrattuale, anche se di livello interconfederale. L’efficacia di tale accordo è limitata alle parti stipulanti e, in caso di violazione delle disposizioni in esso contenute, i rimedi esperibili sono esclusivamente quelli propri della disciplina dei contratti di diritto comune. Sarà quindi necessario l’intervento del giudice al fine di individuare la disciplina contrattuale collettiva applicabile al caso concreto.

### **Le soluzioni giurisprudenziali: il criterio di effettiva volontà delle parti**

Il problema dell’individuazione della disciplina applicabile nel caso di conflitto tra norme contenute in contratti collettivi di diverso livello non è quindi un argomento nuovo per i giudici di legittimità. Nella giurisprudenza della Corte di Cassazione – così come nelle soluzioni proposte dalla dottrina – si sono avvicinati diversi orientamenti, corrispondenti ad altrettanti criteri di soluzione, accomunati dalla difficoltà di giustificare la prevalenza delle disposizioni di un contratto collettivo di diritto comune rispetto ad un altro della medesima specie e avente, al pari del primo, forza di legge tra le parti.

Proprio tale considerazione ha portato la giurisprudenza ad escludere l’applicabilità di un criterio gerarchico quale regola di soluzione delle controversie relativa a contrasti tra norme di contratti collettivi di diverso livello. Il differente ambito di applicazione territoriale non comporta un mutamento della natura giuridica di tali negozi ai quali, in quanto contratti di diritto comune, non è applicabile un criterio gerarchico, tipico di contrasti che attengono alle norme provenienti da diverse fonti. Il criterio gerarchico presuppone, infatti, il confronto tra fonti normative poste su piani differenti, una sovraordinata rispetto all’altra; condizione che non si verifica nel caso negozi giuridici – quali i contratti collettivi – aventi pari efficacia vincolante per le parti stipulanti.

La pronuncia ora in commento non costituisce una eccezione e l’impossibilità di utilizzare il criterio gerarchico al fine di individuare la disciplina di contratto collettivo applicabile per il computo del rimborso spettante ai lavoratori che utilizzino il proprio mezzo di trasporto per raggiungere il luogo di lavoro viene ribadita dei giudici di Cassazione in apertura della motivazione.

La giurisprudenza di legittimità ha inoltre negato che, a fini della soluzione di contrasti tra norme di contratti collettivi di diverso livello, possa essere applicato il c.d. criterio del *favor* (Cass., 18 gennaio 1978, n. 233; Cass., 7 giugno 1985, n. 3419; Cass., 4 ottobre 1985, n. 4819). Il principio di cui all’art. 2077 c.c. vede il suo campo di applicazione nell’ambito dei contrasti tra norme di contratto collettivo e norme del contratto individuale di lavoro: quest’ultime vengono automaticamente sostituite dalle previsioni contenute nella fonte contrattuale collettiva a meno che non risultino di maggior favore per il lavoratore.

La *ratio* della previsione codicistica è quella di protezione del lavoratore al quale viene garantita l'applicazione delle condizioni di lavoro contenute nel contratto collettivo. Quest'ultime non possono essere oggetto di rinegoziazione individuale tra datore di lavoro e lavoratore, dove quest'ultimo sarebbe nuovamente esposto a dinamiche contrattuali caratterizzate dallo squilibrio di potere a favore del primo.

La stessa esigenza di tutela non è rinvenibile, invece, nel caso di contratti collettivi di diverso livello dove le organizzazioni sindacali – aventi pari forza contrattuale rispetto al datore di lavoro – ben potrebbero ritenere opportuno rinegoziare, anche in modo più sfavorevole per i lavoratori, alcune previsioni contrattuali (ad esempio, al fine di ottenere la concessione di benefici di diverso tipo).

Per individuare la soluzione ai casi di conflitto, la Corte di Cassazione ha talvolta utilizzato il criterio cronologico o il criterio di specialità.

Secondo il criterio cronologico, il contratto collettivo stipulato successivamente prevale rispetto a quello stipulato anteriormente, anche qualora si tratti di contratto collettivo di livello territoriale inferiore o nel caso in cui il contratto successivo contenga disposizione peggiorativa rispetto al primo (in questo senso Cass., 11 luglio 2005, n. 14511). Diversamente, l'applicazione del principio di specialità conduce a ritenere sempre prevalente il contratto collettivo di livello territoriale inferiore in quanto norma speciale del rapporto di lavoro che si sostanzia nello specifico contesto aziendale preso in considerazione (così Cass., 17 agosto 2004, n. 16032 che richiama Cass., 12 luglio 1986, n. 4517).

L'orientamento prevalso nella giurisprudenza di legittimità è quello di chi, ai fini della soluzione di conflitti tra contratti collettivi di diverso livello, ritiene di poter applicare il criterio della effettiva volontà delle parti (*ex plurimis*: Cass., 19 aprile 2006, n. 9052; Cass., 18 maggio 2010, n. 12098; Cass., 15 settembre 2014 n. 19396; Cass., 15 febbraio 2019, n. 4609).

Così come accaduto nel caso della pronuncia in commento, il giudice deve procedere alla ricostruzione dell'assetto di interessi che le parti sociali, nell'ambito della loro autonomia contrattuale collettiva, abbiano inteso realizzare. A tal fine non è sufficiente attenersi al significato letterale delle parole: ai sensi dell'art. 1363 c.c., l'accertamento del giudice è teso all'individuazione della comune intenzione delle parti stipulanti che, nel caso di contratti collettivi, deve essere desunto dall'intero sistema contrattuale collettivo articolato su più livelli.

In considerazione dei rilievi svolti, la soluzione che consiste nell'applicazione del criterio dell'effettiva volontà delle parti sociali stipulanti risulta essere quella maggiormente coerente con i principi della disciplina dei contratti di diritto comune, tra cui rientrano i contratti collettivi vigenti in un ordinamento che si caratterizza per la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.

La pronuncia in commento offre l'occasione per porre brevemente l'accento su un aspetto: l'applicazione di un criterio che consente di superare il dato testuale delle disposizioni contrattuali al fine di ricercare una soluzione interpretativa che tenga in considerazione la comune intenzione delle parti valutata alla luce di elementi esterni al contratto stesso – quale il complessivo assetto negoziale collettivo – lascia al giudice un ampio margine di “manovra”.

L'accertamento risulta infatti slegato da dati di carattere oggettivo essendo ancorato ad una ricostruzione presuntiva di quello che le parti sociali avrebbero in realtà voluto disporre. La motivazione del giudice deve quindi essere quanto più possibile ancorata al dato testuale del contratto collettivo, senza appiattirsi sul significato letterale delle parole ma costruendo l'interpretazione del contenuto del contratto alla luce delle clausole dello stesso e di eventuali rinvii in esse contenuti.

Così ha operato la Corte di Cassazione nella pronuncia in commento, in questo evitando il rischio di esporsi alla critica per cui, se il conflitto esiste, forse ad essere assente è proprio una comune intenzione delle parti sociali stipulanti di addivenire ad una disciplina uniforme.

Giovanna Zampieri, dottoranda di ricerca nell'Università degli Studi di Padova

Visualizza il documento: [Cass., ordinanza 6 novembre 2023, n. 30812](#)