

■ CAPITOLO I

LIBERTÀ E ORGANIZZAZIONE SINDACALE

- **SOMMARIO:** 1. Nozione e fonti del diritto sindacale. - 2. La storia del sindacato in Europa e in Italia. - 3. La libertà sindacale. - 4. Tipologie di organizzazione sindacale. - 5. L'organizzazione sindacale nei luoghi di lavoro. - 6. La rappresentatività dell'organizzazione sindacale: dal sindacato maggiormente rappresentativo a quello comparativamente più rappresentativo. - 7. La concertazione.

1. Nozione e fonti del diritto sindacale.

Secondo alcuni per sindacale deve intendersi il diritto che **regola l'attività e l'organizzazione dei sindacati**, ovverosia di quelle associazioni volontarie dei lavoratori nonché dei datori di lavoro, sorte a tutela degli interessi di categoria.

Altra più ampia definizione parla del *complesso delle norme che regolano l'attività delle associazioni economico-professionali istituite a tutela degli interessi collettivi dei lavoratori e dei datori di lavoro*.

L'attività sindacale si sviluppa fundamentalmente nei seguenti ambiti:

- 1) stipulazione del **contratto collettivo**;
- 2) proclamazione dello **sciopero** ed altre forme di **lotta sindacale** per i sindacati dei lavoratori.

Il diritto sindacale è conosciuto come il cd. **DIRITTO SENZA NORME**, perché gran parte delle regole sono dovute ad accordi sindacali, alle ricostruzioni della dottrina o agli orientamenti della giurisprudenza



Principali fonti legislative:

- gli **artt. 39 – 40 Cost.**;
- le **Convenzioni OIL** n. 87/1948 (sui profili pubblicistici delle libertà sindacali) e n. 98/1949 (sul divieto di discriminazione per motivi di rappresaglia sindacale), rese esecutive nell'ordinamento interno con l. n. 367/1958;
- l'**art. 11 CEDU** e gli **artt. 12 e 28** della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**;
- la l. n. **146 del 1990**, sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- le norme di rilevanza collettiva dettate dalla l. n. **300 del 1970**, cd. Statuto dei Lavoratori.

2. La storia del sindacato in Europa e in Italia.

A) Nascita del sindacato in Europa

La nascita del sindacato si fa risalire alla rivoluzione industriale, a cavallo tra il diciottesimo e il diciannovesimo quando, l'aumento della produzione richiamò molta manodopera nei centri urbani.

Il degrado socio-economico della classe operaia, nonché lo sfruttamento datoriale consentito dalla situazione di forza contrattuale di chi offriva lavoro e poteva attingere a un'offerta vastissima di prestatori, diedero luogo a un fenomeno di sfruttamento, al quale fu data risposta proprio con la nascita del sindacato, le **trade unions** in Inghilterra e le **Gewerkschaften** in Germania.

B) Nascita del sindacato in Italia

Nell'illustrare l'evoluzione del diritto sindacale in Italia si possono individuare tre fasi:

- **periodo precorporativo.** Si tratta dei decenni che vanno dalla fine del secolo XIX fino all'avvento del regime fascista. In questa fase, la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori è rimessa ad **associazioni libere e volontarie**, essenzialmente deputate alla stipula dei contratti collettivi, originariamente preposti unicamente alla determinazione delle retribuzioni minime (**concordati o contratti di tariffa**);
- **periodo corporativo.** Nell'ordinamento corporativo (instaurato con l. n. 563/1926), il sindacato perse la sua natura di associazione spontanea, libera e autonoma, per diventare uno strumento dello Stato, chiamato a perseguire non più l'interesse privato dei singoli associati, ma il superiore interesse pubblico dell'economia (PROIA). In questa prospettiva, tutti i lavoratori e datori di lavoro appartenenti alla medesima categoria professionale erano di fatto rappresentati da un unico sindacato dei lavoratori e da un'unica organizzazione datoriale.
 - I sindacati corporativi avevano, inoltre, **personalità giuridica di diritto pubblico**, tanto da assumere una sorta di rappresentanza legale della categoria, i cui ambiti erano fissati dalla legge.
 - Il contratto collettivo corporativo, infine, **vincolava tutti gli appartenenti alla categoria di riferimento** (con derogabilità **solo in melius** delle sue disposizioni) ed era annoverato fra le **fonti del diritto** dall'art. 1 delle preleggi al Codice civile.
- **periodo post Costituzione repubblicana.** In relazione al fenomeno sindacale la Costituzione ripudia la concezione autoritaria del fenomeno sindacale, ma, al contempo supera la prospettiva di apparente neutralità dello Stato liberale. In tale prospettiva, l'art. 39 Cost. sancisce, al co. 1, la **libertà dell'organizzazione sindacale**. Ai commi successivi delinea un sistema sindacale informato ai seguenti principi:
 - a) ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro **registrazione**;
 - b) è condizione per la registrazione che gli statuti prevedano un ordinamento interno a **base democratica**;
 - c) i sindacati registrati hanno **personalità giuridica** e possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro **con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce**.

Si tratta, in altri termini, di un sistema che si pone a metà strada tra l'esperienza

precorporativa e quella corporativa. I sindacati sono associazioni libere e private, le quali, a seguito di registrazione, avrebbero dovuto poter stipulare, mediante rappresentanze unitaria, contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

L'art. 39 Cost., tuttavia, ad eccezione del principio auto-applicativo della libertà sindacale, non è mai stato attuato dal legislatore ordinario.

La mancata attuazione dell'art. 39.

La mancata attuazione è, in sintesi, dipesa:

- a) dal timore che il controllo amministrativo circa la struttura democratica del sindacato potesse tradursi in un'ingerenza limitatrice della libertà sindacale;
- b) dal timore dei sindacati di essere "contati" attraverso il meccanismo della registrazione, tanto da evidenziare la loro posizione di relativa inferiorità;
- c) dalla paventata possibilità che il meccanismo rappresentativo in seno alle rappresentanze unitarie (costituite proporzionalmente al numero degli iscritti alla singola organizzazione sindacale) potesse andare a detrimento delle associazioni minori;
- d) dalla circostanza che la giurisprudenza abbia provveduto, in determinate ipotesi, ad estendere *ultra partes* l'efficacia dei contratti collettivi, rendendo di fatto meno cogente l'esigenza di un apposito intervento legislativo.

Come vedremo meglio più avanti (Cap. IV di questa Parte II del Manuale), dall'ostilità manifestata da parte dei sindacati all'attuazione del meccanismo delineato dalla seconda parte dell'art. 39 Cost., è derivata la diversa scelta di un sistema basato su regole concordate liberamente dalle stesse parti sociali, che si riconoscono reciprocamente, definibile appunto come "autolegittimazione rappresentativa" (PROIA) e che utilizzano gli schemi civilistici "comuni" anche per il contratto collettivo. Da qui la definizione del Diritto sindacale come diritto senza norme (v. *supra*, par. I).

Inoltre, da un punto di vista soggettivo, ad oggi i sindacati sono **associazioni non riconosciute**, regolate dagli artt. 36 ss. c.c., dunque enti dotati di **soggettività giuridica**, autonomia **patrimoniale imperfetta**, ma **non di personalità giuridica**.

La disciplina codicistica dispone che:

- l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute sono regolati dagli accordi degli associati;
- l'associazione sta in giudizio nella persona del presidente o del direttore;
- il fondo comune è costituito dai contributi degli associati e dai beni acquistati con gli stessi;
- delle obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione rispondono il fondo comune e, solidalmente, coloro che abbiano agito in nome e per conto dell'associazione stessa.

3. La libertà sindacale.

A) Definizione dei soggetti.

Manca nel nostro ordinamento, una definizione di sindacato.

In dottrina, questo è stato definito come *l'associazione libera e spontanea di lavoratori che rappresenta, attraverso organi elettivi interni, tutti gli individui che lo compongono nella qualità di soci; un'associazione che agisce collettivamente per la tutela degli interessi collettivi della categoria* (MAZZONI).

B) Contenuto del principio di libertà sindacale.

Norma fondamentale, come già notato, del diritto sindacale italiano è l'art. 39 della Costituzione, secondo il quale **l'organizzazione sindacale è libera**.

Si tratta del solenne riconoscimento della **libertà sindacale**, che comporta innanzitutto che l'attività dei sindacati, per la protezione degli interessi degli appartenenti alla categoria rappresentata, può avere luogo in qualsiasi forma lecita, *senza alcuna interferenza autoritativa* (PERA); soprattutto, è assicurata la **libertà di autoinquadramento**, ossia - in reazione al sistema corporativo fascista, che provvedeva di imperio all'assegnazione delle categorie che il sindacato doveva rappresentare - l'inquadramento nasce dal basso. *Ogni sindacato sceglie l'ambito che si propone di rappresentare* e, all'interno dell'associazione sindacale, singoli sottogruppi che non si sentano più rappresentati possono anche liberamente dare vita a un nuovo soggetto collettivo.

Dal principio di libertà sindacale, così declinato, nasce un corollario indefettibile. Se sono i sindacati a porsi come interlocutori in rappresentanza di una o più categorie, se il riconoscimento avviene nell'esplicazione dell'autonomia negoziale e non dall'alto per effetto di determinazioni dell'autorità, la contrattazione collettiva può avere corso solo ove l'associazione sindacale dei lavoratori e quella datoriale si riconoscano reciprocamente.

Partecipa, in altri termini, solo chi ha la forza di farsi riconoscere (PERA).

Dal principio, **precettivo ed immediatamente applicabile**, derivano i seguenti corollari:

- 1) **libertà di costituire organizzazioni sindacali**, anche plurime all'interno della stessa categoria professionale;
- 2) **libertà di scegliere a quale sindacato aderire** (cd. libertà sindacale **positiva**), come anche di scegliere di **non iscriversi ad alcun sindacato** (cd. libertà sindacale **negativa**);
- 3) **libertà delle associazioni nei confronti dello Stato** (ripudio, quindi, di ogni forma di ingerenza);
- 4) **libertà di attività sindacale** (essenzialmente attraverso l'esercizio dei diritti sindacali riconosciuti dalla legge e dai contratti collettivi, nonché attraverso l'esercizio del **diritto di sciopero**).

C) Diritti e doveri dei singoli associati.

Il sindacato è un'organizzazione aperta, alla quale possono partecipare tutti coloro che posseggono i requisiti statutori, ossia:

- *limite di età*;
- *appartenenza alla categoria rappresentata*.

Una volta iscritto, il lavoratore acquista:

- **diritti**, sia nei rapporti interni (elettorato attivo e passivo, partecipazione all'attività associativa), sia nei rapporti esterni (pretesa alla tutela degli interessi collettivi di categoria);
- **doveri**, interni (come quelli di pagare le quote associative e rispettare i doveri statutori), o esterni (dovere di conformarsi agli impegni assunti dal sindacato).

In ogni caso, la libertà sindacale individuale è un **diritto soggettivo** costituzionalmente tutelato e quindi incoercibile, cosicché può esplicarsi liberamente sia in **positivo** sia in **negativo** (libertà di non iscriversi o, da iscritti, di non partecipare).

4. Tipologie di organizzazione sindacale.

Relativamente alla struttura delle organizzazioni sindacali possono formularsi le seguenti distinzioni, in buona parte determinate dal modello organizzativo adottato:

- organizzazione di tipo **associativo** o di tipo **istituzionale** (PERSIANI):
 - a) l'organizzazione sindacale di tipo **associativo** rappresenta il modello tradizionale. Si tratta di un'**associazione volontaria**, alla quale aderiscono i lavoratori ed i datori di lavoro per una miglior tutela degli interessi di categoria. La struttura associativa del sindacato giustificerebbe il potere dei rappresentanti sindacali di porre in essere atti vincolanti nei confronti degli iscritti, secondo la nota teoria del c.d. **mandato sindacale** (risalente a F. SANTORO PASSARELLI).
 - b) L'organizzazione di tipo **istituzionale**, invece, è costituita direttamente all'**interno dell'unità di lavoro**. Diversamente dall'organizzazione associativa, quella istituzionale **non opera in rappresentanza del solo lavoratore iscritto**, in forza del mandato sindacale, bensì **nell'interesse di tutti i lavoratori addetti all'unità in cui sia stata costituita**. Di tale tipologia di organizzazione sindacale si tratterà *funditus* nel prosieguo dell'opera.
- articolazioni **verticali** e **orizzontali** (PERSIANI):
 - a) il **modello verticale** prevede che le unità sindacali di base (aziendali, provinciali, regionali) rappresentative dei medesimi interessi confluiscono nella **federazione nazionale** (questo modello è volto alla costituzione della parte sindacale che stipula il contratto collettivo);
 - b) il **modello orizzontale**, invece, prevede la costituzione di **organizzazioni territoriali intercategoriale ed intersettoriali** (questo modello non ha funzioni contrattuali, ma ha funzioni di carattere strategico e politico).

Federazioni nazionali e organizzazioni territoriali orizzontali confluiscono, poi, nelle **confederazioni** (quali, a titolo esemplificativo, CGIL, CISL e UIL).

- sindacati di **mestiere** o **categoriali**:
 - a) i sindacati di **mestiere** rappresentano le varie figure professionali rinvenibili nel processo produttivo (es. dirigenti; piloti) e si tratta del modello più antico di organizzazione sindacale;
 - b) i sindacati **categoriali**, invece, accorpano tutti i lavoratori occupati presso imprese dedite alla medesima attività produttiva (es. metalmeccanici) e rappresenta oggi il modello più diffuso. La categoria è liberamente determinata dagli stessi sindacati e dà luogo, nel modello verticale, sopra richiamato, alle **federazioni nazionali di categoria**.

5. L'organizzazione sindacale nei luoghi di lavoro.

A) Tipologie di strutture organizzative nei luoghi di lavoro.

Costituiscono esempi di organizzazioni sindacali di tipo **istituzionale**, costituite nei luoghi di lavoro:

- le commissioni interne;