



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Dottorato in Studi Giuridici
Comparati ed Europei

Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei

XXIX Ciclo

Tesi di Dottorato

**IL SINDACATO TRA IMMUNITÀ E ISTANZE DI
ETEROREGOLAZIONE**

Relatore

Prof. Luca Nogler

Dottoranda

Chiara Cristofolini

anno accademico 2016-2017



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Dottorato in Studi Giuridici
Comparati ed Europei

candidata: Chiara Cristofolini

**IL SINDACATO TRA
IMMUNITÀ
E ISTANZE DI
ETEROREGOLAZIONE**

Relatore: Prof. Luca Nogler

Anno Accademico
2016-2017

**Indirizzo specialistico in:
Diritto sostanziale e processuale del lavoro
XXIX ciclo**

Valutatori esterni:

- Prof. Franco Focareta, Università degli Studi di Bologna
- Prof. ssa Fiorella Lunardon, Università degli Studi di Torino

Esame finale: 19 aprile 2018

Commissione esaminatrice:

- Prof. ssa Beatrice Gambineri, Università degli Studi di Firenze
- Prof. Vito Leccese, Università degli Studi di Bari
- Prof. Marco Marazza, Università degli Studi di Roma “Universitas Mercatorum”
- Prof. Andrea Panzarola, Università degli Studi di Bari LUM “Jean Monnet”

INDICE

1. Introduzione: impostazione della ricerca e obiettivi.....	II
--------------------------------------------------------------	----

CAPITOLO PRIMO

ALLA RICERCA DELLA SOGGETTIVITÀ DEL SINDACATO

1. La rilevanza giuridica delle trade unions nelle prime riflessioni della dottrina inglese.....	1
1.1. Le critiche alla teorica tradizionale a partire dal Taff Vale Case del 1901...	3
1.2. L'intervento legislativo a superamento delle statuizioni giurisprudenziali..	7
2. Le conseguenze della qualificazione del sindacato come associazione di fatto nella dottrina pre-weimariana.....	8
2.1. Il superamento del dogma della personalità giuridica nella teoria delle associazioni sindacali di Hugo Sinzheimer.....	10
3. La rilevanza giuridica dell'associazione sindacale di fatto nelle riflessioni della dottrina precorporativa.....	13
4. La nuova funzione dell'associazione sindacale nel modello weimariano.....	14
5. Il sindacato tedesco nel sistema nazionalsocialista.....	18
6. Il sindacato come soggetto di diritto pubblico nell'ordinamento corporativo fascista.....	20
7. Il sindacato nelle riflessioni della dottrina odierna. Il quasi-corporate status delle odierne associazioni sindacali inglesi.....	24
7.1. Il sindacato tedesco quale soggetto stipulante il contratto collettivo iure proprio.....	28
7.2. La nuova teoria delle associazioni sindacali non riconosciute della dottrina italiana post-costituzionale.....	30
7.2.1. Dalla personalità alla soggettività giuridica del sindacato italiano nella teoria della rappresentanza.....	32
7.2.2. L'associazione sindacale come parte stipulante iure proprio del contratto collettivo.....	35
8. Efficacia regolativa del contratto collettivo stipulto dal sindacato iure proprio e condizione democratica.....	37

CAPITOLO SECONDO

LA DEMOCRAZIA INTERNA COME PROBLEMA GIURIDICO

1. Autonomia organizzativa e democrazia interna. La soluzione nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione.	41
1.1. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle elaborazioni della dottrina italiana nel clima delle <<speranze perennemente deluse>>.	44
1.2. Le riflessioni dottrinali sull'immediata precettività del requisito della condizione democratica.	47
1.2.1. Segue: Il dibattito dottrinale sull'applicabilità in via analogica delle disposizioni dettate per l'associazione riconosciuta.	49
2. La genesi della teorica dell'immunità. Partiti e sindacati nelle riflessioni di Pietro Rescigno.....	52
2.1. Il valore immunitario della scelta privatistica: gli ulteriori sviluppi della teorica.....	56
2.2. Libertà di organizzazione sindacale e libertà sindacale individuale nel pensiero di Giuseppe Pera.....	58
2.3. Libertà e immunità del sindacato di Umberto Carabelli.....	61
3. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle riflessioni della dottrina tedesca.....	63
3.1. Democrazia nei partiti e democrazia nel sindacato.....	64
3.2. Il requisito della condizione di democraticità ai sensi dell'art. 9 co. 3 della Grundgesetz.	67
3.2.1. La democrazia interna quale condizione per il riconoscimento della capacità di concludere contratti collettivi.	70
3.3. Il sindacato e la legge. Il dibattito sull'ammissibilità di un intervento legislativo.....	73
4. Democrazia nel sindacato e salvaguardia dell'autonomia sindacale nelle riflessioni della dottrina inglese.....	76
4.1. Il sindacato e la legge nel sistema inglese: un rapporto peculiare fin dalle origini.....	78
4.1.1. La nuova stagione di interventi legislativi nel sistema inglese.....	80

4.1.2. Il Trade Union Act 2016 (TUA).....	84
5. La teoria immunitaria italiana nella dimensione comparata.....	86

CAPITOLO TERZO

PROFILI STRUTTURALI E DEMOCRAZIA NEL SINDACATO

1. Premessa: la definizione delle categorie concettuali.....	91
1.1. Segue: la individuazione delle linee metodologiche dell'indagine.....	96
2. Il sindacato come associazione e la piramide delle fonti.....	99
2.1. Schema degli statuti delle associazioni sindacali e requisiti minimi di democrazia interna.....	101
3. La dialettica tra il livello orizzontale e il livello verticale della struttura sindacale italiana nella prospettiva comparata.....	106
3.1. Il funzionamento interno: composizione degli organi, riparto delle competenze e distribuzione delle risorse tra i livelli.....	108
3.1.1. Segue: il sistema di riparto delle competenze nelle organizzazioni sindacali italiane.....	111
3.2. Uso e abuso nell'esercizio del potere di commissariamento nelle associazioni sindacali italiane.....	114
3.2.1. La regolamentazione statutaria del potere di commissariamento.....	117
3.2.2. Il potere di commissariamento e interventi esterni a tutela delle posizioni giuridiche.....	121
3.3. La competenza confederale nella composizione delle controversie interne tra sindacati federati nel sistema sindacale inglese.....	124
3.3.1. Segue: La regolamentazione interna sulla competenza a stipulare il contratto collettivo.....	126
3.4. La funzione della confederazione DGB nella crescente concorrenza interna tra le organizzazioni federate.....	128
3.4.1. L'efficacia della regolamentazione interna sull'ambito di competenza negoziale.....	131
4. Il dibattito dottrinale sulla trasparenza della gestione economico-finanziaria delle associazioni sindacali.....	132

4.1. La trasparenza finanziaria nella regolamentazione interna delle associazioni sindacali tedesche.	134
4.2. La trasparenza finanziaria nel diritto sindacale interno delle associazioni sindacali italiane.	136
4.3. Il percorso di autoriforma verso la trasparenza democratica.	138
5. Le fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: contributi sindacali e assetto legislativo di sostegno.	141
5.1. Misure aggiuntive a sostegno dell'organizzazione sindacale.	143
5.2. Le ulteriori fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: le quote di adesione contrattuale.	145
5.2.1. Il sindacato come soggetto di mercato: l'erogazione di servizi a lavoratori iscritti e non iscritti.	147
5.2.2. Regolamentazione eteronoma del profilo patrimoniale quale fondamentale momento di controllabilità e trasparenza democratica.	151
6. Il sistema legislativo inglese sulla trasparenza e sulla correttezza della documentazione contabile dell'organizzazione sindacale.	154

CAPITOLO QUARTO

IL RAPPORTO TRA GLI ISCRITTI E L'ORGANIZZAZIONE

1. Il procedimento di selezione degli organismi direttivi nelle teorie sulla democrazia nel sindacato.	159
2. I profili strutturali: la catena della legittimazione in un sistema congressuale a molti stadi.	161
2.1. L'analisi dei regolamenti congressuali delle associazioni sindacali italiane.	165
2.1.1. Il problema della competizione interna nel sistema elettorale.	169
2.2. Le esigenze di coesione dell'apparato: diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni.	170
2.2.1. Il diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni nella prospettiva comparata.	173

2.3. Il percorso di autoriforma del sindacato italiano: incompatibilità funzionali e rotazione nelle responsabilità dirigenziali.	175
2.4. La partecipazione alla definizione della strategia di governo. L'ultimo tassello della 'questione democratica'.	178
2.5. La tutela della partecipazione del corpo associativo nella teoria giuridica immunitaria.	180
3. La disciplina legislativa del procedimento di selezione degli organismi direttivi nel sistema sindacale inglese.	183
3.1. Strumenti di tutela delle posizioni giuridiche nel procedimento elettivo.	188
4. Potere disciplinare e tutela dei diritti soggettivi degli associati nelle posizioni della dottrina italiana.	189
4.1. Il funzionamento della giustizia disciplinare interna: l'articolazione strutturale degli organismi dell'ordinamento sindacale.	191
4.1.1. La regolamentazione interna del procedimento disciplinare.	195
4.1.2. La tipologia delle sanzioni disciplinari nel diritto statutario delle associazioni sindacali.	196
4.1.3. Le garanzie di terzietà e imparzialità dell'organo giudicante.	201
4.2. Il controllo giurisdizionale statale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema tedesco.	203
4.3. L'intervento giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema italiano.	205
5. La disciplina legislativa inglese sull'esercizio del potere disciplinare dell'associazione sindacale.	208
5.1. Il controllo giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema inglese.	211

CAPITOLO QUINTO

AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E REGOLAZIONE DELL'ORDINAMENTO SINDACALE

1. L'esigenza di un riallineamento funzionale del modello teorico immunitario.	215
-------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. La costituzionalizzazione dell'ordinamento intersindacale nella teorica di Umberto Carabelli.....	218
2.1. Individuale e collettivo nel sindacato: il rapporto a 'somma zero' tra tutela della persona e tutela dell'organizzazione.....	220
2.1.1. Interventi eteroregolativi nel rapporto tra i membri e l'organizzazione.....	224
2.2. L'obbligo di democraticità ordinamentale quale condizione per l'attribuzione del potere normativo.....	224
3. La democrazia interna ai partiti politici: il cambio di paradigma del formante dottrinale.....	227
3.1. Il bilanciamento tra il diritto di partecipazione dei cittadini e la libertà di organizzazione dei partiti.....	230
3.2. Interventi legislativi a tutela della trasparenza e della democrazia interna alle forme partitiche.....	233
4. Ordinamento sindacale interno tra autonomia ed eteroregolazione.....	234
4.1. Intervento eteronomo e trasparenza della situazione economico-finanziaria delle organizzazioni sindacali.....	235
4.2. Previsioni legislative e forma di governo.....	237
4.3. La disciplina legislativa e procedimento elettorale delle organizzazioni sindacali.....	240
4.4. Intervento legislativo ed esercizio del potere disciplinare delle associazioni sindacali.....	242
 Conclusioni: dinamiche endoassociative e nuovi modelli di regolazione sindacale.....	 247
 Bibliografia:.....	 255
Statuti e materiali sindacali:.....	281
Abstract.....	285

1. Introduzione: impostazione della ricerca e obiettivi.

Il confronto dottrinale attorno all'ammissibilità di un controllo esterno sulla natura democratica del sindacato ebbe una breve parabola. Esso fu sollevato con l'entrata in vigore della Costituzione e si concluse già nel corso degli anni Ottanta quando, in seguito alla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., prevalse la costruzione dottrinale fondata sul principio libertà-immunità. Seguendo la prospettiva aperta dagli studi di Pietro Rescigno, infatti, la dottrina giunse a fondare teoricamente l'inammissibilità di ingerenze dello Stato sull'ordinamento sindacale e l'impossibilità di predisporre modelli organizzativi eteroregolati quale precipitato della libertà di organizzazione di cui all'art. 39 co. 1 Cost. Pertanto, l'osservanza della condizione democratica venne inevitabilmente confinata al piano dell'etica sindacale.

Consolidatasi la teoria immunitaria, la progressiva valorizzazione del sindacato come agente del sistema di relazioni industriali non è più stata accompagnata dall'ipotesi di una corrispondente disciplina legislativa sull'ordinamento infrasindacale e le questioni legate alla democrazia nel sindacato sono divenute di marginale interesse scientifico. L'attenzione è stata rivolta allo studio degli aspetti esterni del sindacato, discutendosi di democrazia sindacale con principale riguardo alle questioni della rappresentatività delle associazioni sindacali e del rapporto tra tutela sindacale e lavoratori non iscritti.

Queste riflessioni hanno portato un contributo fondamentale alla comprensione delle problematiche connesse alla democrazia nel sistema sindacale nel suo complesso, ma non hanno potuto mettere in luce le tipicità che connotano le situazioni giuridiche del sistema relazionale e strutturale infrasindacale. Lo studio della democrazia sindacale nell'ambito endoassociativo richiede, infatti, una riflessione disaggregata, che, senza smarrire le connessioni con gli aspetti esterni dell'organizzazione sindacale, si soffermi sulle sue specificità¹.

Ci si propone, pertanto, di contribuire a rimettere a tema la democrazia interna al sindacato confrontandoci con la questione dell'ammissibilità di una regolazione

¹ Così VARDARO G., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *Lav. Dir.*, II, 1988, 225.

eteronoma dell'ordinamento sindacale. Le riflessioni che portarono la dottrina ad elaborare la teoria immunitaria maturarono, dopotutto, in un contesto nel quale il movimento sindacale era ancora alla ricerca di una legittimazione nei confronti dello Stato. A notevole distanza di tempo appare allora opportuno interrogarsi sulla persistenza nell'odierna realtà sindacale dei fondamenti teorici di tale costruzione giuridica.

Il percorso di ricerca attraverso il quale verrà ridiscusso il rapporto tra lo Stato e le strutture sindacali si avvale di una metodologia che unisce lo studio teorico in chiave comparata ad un'analisi sul concreto funzionamento dei sindacati e si articola in cinque capitoli.

Nel primo capitolo verrà ripresa l'evoluzione del pensiero dottrinale sulla rilevanza giuridica del sindacato come associazione non riconosciuta, conclusasi con il riconoscimento della sua soggettività. Tale approdo, infatti, costituisce la base su cui poggia la c.d. teoria organica del contratto collettivo, accolta oggi dalla dottrina italiana maggioritaria, secondo la quale il sindacato è soggetto di diritto e stipula il contratto collettivo in nome e per conto proprio. L'accoglimento di questa teoria comporta la necessità di un intervento del legislatore in materia di efficacia del contratto collettivo, che attribuisca al contratto stipulato dal sindacato *iure proprio* efficacia regolativa immediata nei confronti del rapporto individuale di lavoro. Verrà allora formulato il quesito se siffatto provvedimento legislativo possa investire dell'efficacia regolativa immediata solamente quei contratti stipulati da associazioni sindacali costituite al loro interno in conformità con il principio della democraticità ordinamentale.

La ricerca sarà sviluppata successivamente attorno a questa problematica. Nel corso del secondo capitolo sarà ripercorsa la nascita e lo sviluppo del dibattito teorico sul rapporto tra interventi eteronomi e salvaguardia dell'autonomia sindacale e saranno individuati i fondamenti teorici della costruzione giuridica immunitaria. Le riflessioni della dottrina italiana saranno ridiscusse nella prospettiva comparata, avvalendosi così dei contributi e delle esperienze che provengono da ordinamenti giuridici nei quali la dottrina si è confrontata maggiormente con il tema. Gli approdi saranno comparati, in particolare, con le elaborazioni dottrinali e le esperienze proprie del sistema sindacale tedesco e inglese, in ragione dell'influenza che la dogmatica tedesca e la dottrina

inglese hanno tradizionalmente esercitato sulla formazione e sullo sviluppo del nostro diritto sindacale². Lo scopo in questa parte della ricerca è comprendere come sia affrontato in questi Paesi il rapporto tra la salvaguardia dell'autonomia sindacale, la tutela dei diritti e delle libertà individuali all'interno delle organizzazioni sindacali e il potere di intervento dello Stato.

Lo studio delle riflessioni dottrinali sarà affiancato poi da una disamina sulla realtà effettuale delle odierne formazioni collettive, condotto attraverso l'esame delle regole e delle procedure che compongono il diritto sindacale interno. Verranno indagati, in particolare, quegli aspetti della vita associativa in cui rileva maggiormente la democraticità interna per stabilire se si ponga o meno, riprendendo le parole di Bruno Manghi, una <<questione democratica>>³ nell'organizzazione sindacale. A tale fine, la metodologia comparata sarà estesa all'esame del diritto sindacale interno, di talché la struttura organizzativa del sindacato italiano e le questioni emerse dal suo approfondimento, saranno studiate in confronto con i modelli organizzativi e con le soluzioni di governo interno adottate dalle associazioni sindacali tedesche e inglesi⁴.

Il terzo capitolo sarà dedicato, anzitutto, al rapporto tra il principio democratico e i profili strutturali. Saranno indagate problematiche quali, il rapporto tra organismi di diverso livello, l'esercizio del potere di commissariamento e l'assetto economico-finanziario delle organizzazioni sindacali. Nel quarto capitolo, invece, verrà verificato il rispetto del principio democratico nel rapporto tra gli iscritti e l'organizzazione nel procedimento elettivo e l'esistenza di meccanismi di tutela degli iscritti e della minoranza nell'esercizio del potere disciplinare. In tale modo, la disamina intende mostrare il disallineamento creatosi tra la rappresentazione concettuale delle relazioni infrasindacali su cui si è basata e sviluppata la teoria immunitaria e le manifestazioni attuali del "diritto vivente" dei sindacati.

L'individuazione delle problematiche endoassociative sarà propedeutica a sostenere, nel successivo quinto capitolo, l'esigenza di riconsiderare il rilievo che la democrazia endoassociativa assume nell'ordinamento statale e argomentare la

² Sull'influenza del pensiero giuridico tedesco e inglese cfr. GIUGNI G., *Intervista*, in ICHINO P., (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, 448.

³ Così MANGHI B., *Democrazia minima. Regole e costumi del nostro sindacalismo*, Roma, 1981, 27.

⁴ KAHN-FREUND O., *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Mod. Law. Rev.*, 37, I, 1974, 1 ss.

necessità di porre conseguentemente in discussione l'adeguatezza, nella realtà odierna, degli approdi della teorica astensionistica.

Verrà avanzata, quindi, una differente interpretazione del quadro costituzionale, fondata sul bilanciamento tra salvaguardia dell'autonomia collettiva e principio della democrazia associativa, diretta a sostenere la legittimità di un intervento eteronomo. Riprendendo il quesito da cui ha preso le mosse la ricerca, verrà, più precisamente, sostenuta l'ammissibilità di un intervento legislativo che condizioni l'efficacia regolativa immediata del contratto collettivo al rispetto della democrazia sindacale. Successivamente, in applicazione del principio del bilanciamento, saranno prefigurati possibili ambiti di intervento legislativo, riconducendo ad unità i modelli organizzativi eteroregolati emersi dall'analisi, e verranno isolate le soluzioni apparse più efficaci nel salvaguardare le situazioni endoassociative meritevoli di tutela.

La necessità di individuare modelli di regole che, in una prospettiva non paralizzante dell'autonomia collettiva, siano sintonici con la complessiva modificazione strutturale del sindacato appare ormai ineludibile. La dottrina immunitaria, animata dall'esigenza di salvaguardare l'autonomia collettiva è giunta a costruire un rapporto a 'somma zero' tra il riconoscimento delle prerogative sindacali e l'esercizio dei diritti soggettivi dei singoli iscritti. L'organizzazione però "sta e cade" nel contribuire al benessere dei propri membri, attraverso un rapporto che è quindi dialettico e strumentale. Prevedere in via legislativa taluni vincoli di carattere democratico alla struttura sindacale interna potrebbe allora contribuire a ristabilire il rapporto di strumentalità dell'organizzazione rispetto ai propri membri, rafforzando così la legittimazione e la funzione sociale del sindacato.

CAPITOLO PRIMO

ALLA RICERCA DELLA SOGGETTIVITÀ DEL SINDACATO

Sommario: 1. La rilevanza giuridica delle *trade unions* nelle prime riflessioni della dottrina inglese. 1.1. Le critiche alla teorica tradizionale a partire dal Taff Vale Case del 1901. 1.2. L'intervento legislativo a superamento delle statuizioni giurisprudenziali. 2. Le conseguenze della qualificazione del sindacato come associazione di fatto nella dottrina pre-weimariana. 2.1. Il superamento del dogma della personalità giuridica nella Verbandstheorie di Hugo Sinzheimer. 3. La rilevanza giuridica dell'associazione sindacale di fatto nelle riflessioni della dottrina precorporativa. 4. La nuova funzione dell'associazione sindacale nel modello weimariano. 5. Il sindacato tedesco nel sistema nazionalsocialista. 6. La rilevanza giuridica del sindacato italiano come soggetto di diritto pubblico nell'ordinamento corporativo fascista. 7. Il sindacato nelle riflessioni della dottrina odierna. Il quasi-corporate status delle associazioni sindacali inglesi. 7.1. Il sindacato tedesco quale soggetto stipulante il contratto collettivo iure proprio. 7.2. La nuova teoria delle associazioni sindacali non riconosciute della dottrina italiana post-costituzionale. 7.2.1. Dalla personalità alla soggettività giuridica del sindacato italiano nella teoria della rappresentanza. 7.2.2. L'associazione sindacale come parte stipulante iure proprio del contratto collettivo. 8. Efficacia regolativa del contratto collettivo stipulato dal sindacato iure proprio e condizione democratica.

1. La rilevanza giuridica delle trade unions nelle prime riflessioni della dottrina inglese.

In apertura del saggio *The Corporation Sole* del 1900 Frederic Maitland scrisse che qualsiasi discorso sulla soggettività giuridica, per essere conforme alla dogmatica inglese del tempo, avrebbe dovuto iniziare con le seguenti parole: «Persons are either natural or artificial. The only natural persons are men. The only artificial persons are corporations. Corporations are either aggregate or sole»¹.

¹ Così MAITLAND F.W., *The Corporation Sole*, in *Law Quart. Rev.*, 16, 335 ss., oggi in RUNCIMAN D., RYAN M, (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge, 2003, 9: «Le persone sono naturali o artificiali. Le uniche persone naturali sono uomini. Le uniche persone artificiali sono corporation. Le corporations sono aggregate o uniche».

Secondo l'impostazione teorica accolta dalla dottrina tradizionale, infatti, l'unico criterio di attribuzione della soggettività giuridica era costituito dal conseguimento della personalità, con la conseguenza che solamente le persone fisiche e le persone giuridiche potevano essere qualificate come soggetti di diritto. Gli individui acquisivano rilevanza giuridica in ragione della loro mera esistenza, mentre le entità collettive divenivano centri autonomi e distinti rispetto ai propri membri attraverso l'artificio giuridico dell'iscrizione nel registro delle *Corporations*, ovvero del riconoscimento *ex lege*. Quest'ultimo si concretava nell'adozione di uno specifico precetto normativo che attribuiva espressamente la personalità all'entità collettivamente intesa. Le organizzazioni prive di personalità giuridica, denominate *unincorporated entities*, invece, configuravano una semplice pluralità di soggetti individuali priva di un'autonoma rilevanza.

A conferma dell'esattezza della sistematica concettuale propugnata, la dottrina inglese sosteneva, con espressione icastica, come fosse di tutta evidenza che un insieme di <<uomini mortali>> non potesse divenire un organismo <<immortale, invisibile e incorporeo>> in modo naturale, essendo, dunque, inevitabile ricorrere ad una precisa finzione giuridica².

Da tale dogma presero le mosse anche le prime riflessioni dottrinali sulla rilevanza giuridica delle organizzazioni dei lavoratori per sostenere che queste ultime, pur esistenti nella realtà materiale, dovevano considerarsi nondimeno inesistenti nel mondo del diritto. Le *trade unions*, infatti, agivano come *voluntary associations* non iscritte nel registro delle *Corporations* e il *Trade Union Act 1871*, con il quale il legislatore inglese ne aveva riconosciuta la legittimità, nulla prevedeva in relazione al regime giuridico applicabile. Di conseguenza, esse dovevano inevitabilmente essere annoverate entro la categoria delle *unincorporated entities* ed essere considerate prive della personalità giuridica³.

² Così MADOX T., le cui affermazioni sono riportate da WEBB S., WEBB B., *The History of Trade Unionism*, (Ristampa), New York, 1965, 612.

³ Cfr. LASKI H., *The Personality of Associations*, in *Harv. Law Rev.*, 29, IV, 1916, 406 a cui si rimanda per le indicazioni bibliografiche sulla lettura ortodossa. Con il *Trade Union Act 1871*, in particolare, terminò il periodo di intolleranza e di repressione instaurato dalla promulgazione dei *Combination Acts* del 1799 e del 1800 e fu riformato l'orientamento giurisprudenziale, iniziato a partire dal caso *Hornby v. Close* del 1867, per il quale il fine delle associazioni sindacali, ossia l'aumento delle retribuzioni e il controllo delle condizioni di lavoro doveva considerarsi una illegittima restrizione al mercato (c.d. dottrina del *restraint of trade*). cfr. sul punto, DEAKIN S., MORRIS G.S., *Labour Law*, VI ed., Oxford,

Nel corso di questa prima fase di costituzione e sviluppo delle organizzazioni dei lavoratori, la teoria finzionistica imperava anche nella giurisprudenza inglese, la quale faceva proprie le argomentazioni della dottrina tradizionale. I giudici sostenevano che la soggettività di una entità collettiva poteva derivare soltanto artificialmente e che l'intento del legislatore di attribuire lo *status* di *corporation* doveva essere manifestato espressamente, non potendosi ammettere al riguardo alcuna presunzione. Da tale sistemazione concettuale conseguiva, necessariamente, la sottrazione delle organizzazioni dei lavoratori dalle obbligazioni e dai diritti nascenti nell'ordinamento giuridico che dovevano, invece, essere imputate a ciascuna persona fisica singolarmente intesa⁴.

1.1. Le critiche alla teorica tradizionale a partire dal Taff Vale Case del 1901.

Alla ricostruzione ortodossa sulla soggettività giuridica si contrapposero le riflessioni di Maitland, il quale avvicinò la dottrina inglese alla teoria realista elaborata dal germanista Otto von Gierke traducendo una parte dell'imponente opera "*Das deutsche Genossenschaftsrecht*" e spiegandone le finalità nella sua introduzione⁵. Facendo proprie le conclusioni di Gierke, l'Autore inglese giunse a sostenere che l'entità corporata non doveva essere considerata una finzione, un simbolo o un nome collettivo per individui, bensì <<un organismo vivente e una persona reale, con corpo e membri e una volontà sua propria>>. La collettività, infatti, nel pensiero di Maitland, può volere ed agire: <<essa vuole e agisce attraverso gli uomini che sono i suoi organi, proprio come un uomo decide e agisce per mezzo del cervello, della bocca e delle

2012, 8 ss.; WEEKS B., MELLISH M., L. DICKENS L., LLOYD J. *Sindacato e relazioni industriali fra legge e contratto. Il caso inglese*, Roma, 1978, 22.

⁴ Nelle parole di FORD H.A.J, *Unincorporated Non-profit Associations: Their Property and Their Liability*, Oxford, 1959, 115, l'assenza di soggettività degli enti privi di personalità giuridica costituisce un dogma che ha dominato a lungo le corti inglesi. Il primo tentativo di citare in giudizio il sindacato in nome proprio per atti compiuti dai suoi funzionari risale già alla fine dell'Ottocento, ossia al caso *Temperton v. Russel* del 1893 ma la domanda venne rigettata.

⁵ L'opera fu pubblicata in 4 volumi (rispettivamente nel 1868, 1873, 1881); la parte tradotta da Maitland è *Die publizistischen Lehren des Mittelalters* (la traduzione inglese è intitolata *Political Theories of the Middle Age*).

mani. Non è una persona fittizia; è una *Gesamtperson*, e la sua volontà è una *Gesamtwille*; è una persona-gruppo, e la sua volontà è una volontà di gruppo>>⁶.

Lo studio introduttivo di Maitland ebbe una significativa influenza negli sviluppi del pensiero pluralista inglese. In particolare, costituì le fondamenta delle successive teorie di J.N. Figgis, il quale sostenne l'autonomia dei gruppi religiosi rispetto allo Stato e, specialmente, di Harold J. Laski che, soffermandosi sulla natura giuridica delle associazioni sindacali, si riferì alle tesi di Maitland e alla nozione della *Genossenschaft* di Gierke per affermare che il sindacato era dotato di una propria soggettività giuridica, senza necessità di un riconoscimento esterno da parte dello Stato⁷. Del resto, nella visione pluralista accolta dai due Autori, l'affermazione dell'esistenza naturale dei gruppi indipendente dal riconoscimento legislativo, costituiva uno strumento essenziale per argomentare l'autonomia di questi rispetto a <<quella *communitas communitarum* che noi chiamiamo Stato>>⁸: le associazioni non costituivano <<creature dello Stato>> ma erano entità collettive con uno <<sviluppo naturale ed una propria personalità indistinta>>⁹.

L'accoglimento della teoria realista da parte di Laski originò dall'esame di due decisioni giurisprudenziali, con le quali i giudici inglesi misero per la prima volta in discussione l'assunto dell'inesistenza giuridica delle organizzazioni sindacali.

Nella prima controversia esaminata dall'Autore, la *Taff vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants* del 1901, relativa alla responsabilità patrimoniale del sindacato per i danni conseguenti ad uno sciopero illegittimamente indetto, la giurisprudenza inglese affermò la capacità di stare in giudizio del sindacato e la responsabilità per i danni causati dallo sciopero illegittimamente indetto dai suoi funzionari¹⁰.

⁶ La citazione di Maitland a sintesi e condivisione del pensiero di Gierke è contenuta nell'introduzione alla traduzione di *Political Theories of the Middle Age* e riportata da CELLA G.P., *Persone finte. Paradossi dell'individualismo e soggetti collettivi*, Bologna, 2014, 107.

⁷ Rispettivamente FIGGIS J.N., *Churches in the modern State*, London, 1913 e LASKI H.J., *The Personality of Associations*, cit. 404 ss.; Sul punto anche RESCIGNO P., *Ascesa e declino della società pluralista*, in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, 13 ss.; REES C.J., *La teoria politica di Harold Laski*, in *Il Politico*, 16, III, 1951, 291 e LASKI H.L., *The Sovereignty of the State*, in LASKI H.L., *Studies in the Problem of Sovereignty*, London, 1968, 1 ss.

⁸ Così Figgis citato da REES C.J., *op. cit.*, 288.

⁹ Così REES C.J., *op. cit.*, 291.

¹⁰ *Taff Vale Railway Co. v. ASRS* del 1901. Nel 1900 i lavoratori della Taff Vale Railway intrapresero uno sciopero non autorizzato, nel corso del quale compirono una serie di atti al tempo considerati illegittimi (es. picchettaggio). L'azienda decise di non citare in giudizio i singoli lavoratori, bensì il sindacato, l'*Amalgamated Society of Railway Servants* sostenendo che il picchettaggio costituisse una

Nelle argomentazioni addotte dai giudici, l'iscrizione al registro prevista dal *Trade Union Act* 1871, sebbene non fosse diretta all'acquisizione della personalità giuridica ma soltanto al conseguimento di specifici benefici fiscali, doveva considerarsi rilevante anche ai fini della soggettività¹¹. Essi sostennero, in particolare, che per tal via il legislatore aveva implicitamente inteso attribuire all'organizzazione sindacale quantomeno una parziale soggettività, così da poter configurare quest'ultima quale "quasi-corporation". Da tale statuto giuridico intermedio tra *corporation* e *non-corporation*, conseguiva, nel percorso argomentativo della giurisprudenza, la possibilità di considerare il sindacato iscritto quale centro distinto rispetto ai propri membri, quindi citabile in giudizio in nome e per conto proprio e responsabile per le azioni poste in essere dai suoi funzionari¹².

A tale statuizione seguì il caso *Amalgamated Society of Railway Servants v. Osborne* del 1909, riguardante la destinazione di fondi sindacali al perseguimento di scopi politici. I giudici, sulla base delle medesime argomentazioni addotte in precedenza nel caso *Taff Vale*, estesero al sindacato pur costituito nella forma giuridica dell'associazione di fatto un ulteriore principio dettato con riguardo ai soli enti dotati di personalità giuridica, vale a dire la c.d. dottrina *ultra vires*. In applicazione di siffatto principio si affermò che il patrimonio dell'associazione non potesse essere impiegato per il perseguimento di fini politici, considerati scopi ulteriori rispetto a quelli propri di un sindacato.

Nel pensiero di Laski, l'applicazione della disciplina legislativa propria delle associazioni riconosciute e dei principi della *corporation law* doveva ritenersi

violazione del Conspiracy and Protection of Property Act del 1875. L'associazione sindacale contestò la possibilità di essere chiamata a rispondere dei danni causati all'imprenditore proprio in ragione dell'assenza di personalità giuridica. Per un commento del caso nella dottrina italiana, cfr. GHEZZI G., *Il dovere di pace sindacale*, in *Riv. Trim Dir. Proc. Civ.*, 1961, 457 ss.

¹¹ Cfr. WEBB S., WEBB S., *op. cit.*, 600 ss.; CARBY-HALL J.R., *The Legal Status of the British Trade Union*, relazione tenuta al convegno *Labour Unions – Current Situation and Future Perspectives*, 13-14 giugno 2014, disponibile al seguente sito: <https://www.ksiegarnia.beck.pl>. Già nel corso di questo periodo erano numerose le organizzazioni sindacali iscritte ai fini fiscali-patrimoniali: il numero delle iscrizioni nel c.d. "Chief Registrar of Friendly Societies", infatti, aumentò da 173 sindacati nel 1874 a 448 nel 1890 e 598 nel 1900. Nel 1910 il 77% dei lavoratori era membro di un sindacato registrato (sul punto, COCKBURN D., *The Certification Officer*, in DICKENS L., NEAL C.A. (a cura di), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, The Netherlands, 2006, 91).

¹² SEAGER R. H., *The Legal Status of Trade Unions in the United Kingdom, with conclusions applicable to the United States*, in *Pol. Scien Quart.*, 22, IV, 1907, 614-617 ss. Retrospectivamente sul punto, CARBY-HALL J.R., *op. cit.*, 14, l'Autore menziona ulteriori pronunce giurisprudenziali nelle quali le organizzazioni sindacali furono considerate *quasi-legal entities*, separate e distinte dai propri membri, in particolare *Cotter v. National Union of Seamen* 1929.

condivisibile¹³. Nel sostenere la ragionevolezza dell'assunto secondo cui un sindacato può essere chiamato a rispondere dei danni causati dai suoi funzionari, l'Autore tacciò di <<*reductio ad absurdum* of legal formalism>>¹⁴ la convinzione per cui il riconoscimento costituiva l'unico criterio di attribuzione della soggettività giuridica. Questo convincimento era ritenuto un formalismo evidente all'uomo comune, il quale – osservava Laski – libero dalle costrizioni teoriche, non riesce a spiegare la ragione per la quale i gruppi che agiscono collettivamente nella realtà materiale, non possono esistere altresì nel mondo giuridico solamente perché <<certain mystic words have not been pronounced over them by the state>>¹⁵.

L'associazione sindacale, nell'opinione dell'Autore, costituiva un centro autonomo di imputazioni, giacché anch'esso rispettava le due condizioni ritenute necessarie per l'esistenza di una entità collettiva giuridicamente rilevante, ossia – riprendendo il binomio introdotto da Maitland del <<if it is to live and thrive>> – di *vivere e prosperare* nella realtà fattuale¹⁶. Il sindacato, dunque, così come qualunque associazione di fatto, doveva essere considerato una cosa reale, <<un corpo organizzato di uomini che sono tenuti insieme dal perseguimento di qualche scopo e che agiscono come una unità in virtù di quello scopo, quindi avendo una volontà propria>>¹⁷. Il diritto avrebbe dovuto solamente prendere atto di questa condizione, dichiarando l'esistenza giuridica dei gruppi associati senza bisogno di alcun artificio.

¹³ Sebbene nel merito le pronunce dovevano essere criticate, perché a titolo esemplificativo, il fine politico non poteva essere configurato quale scopo *ultra vires* delle associazioni sindacali.

¹⁴ LASKI H.J., *The Personality of Associations*, cit., 420.

¹⁵ LASKI H.J., *The Personality of Associations*, cit., 417. Esemplicava l'Autore, se «il *committee* di una squadra di calcio assume un'incompetente per riparare la tribuna e questa crolla, il buon senso sembrerebbe richiedere che, così come il *club* avrebbe beneficiato dei profitti, così, con riguardo al crollo della tribuna, appare giusto che debba subirne le sanzioni» (cit., 416). Non distante dalla posizione dell'Autore, si pongono anche le argomentazioni dei coniugi Webbs, i quali confrontandosi con gli sviluppi di questa dottrina, scrivevano come si trattasse di semplice buon senso: «Ora, questa evoluzione della teoria giuridica esposta al fine di allinearsi con le circostanze della società moderna, altro non è, a ben vedere, che buon senso» (cfr. WEBB S., WEBB B., *op. cit.*, 613).

¹⁶ LASKI H.J., *The Personality of Associations*, cit., 423; in adesione si veda anche MAITLAND F.W., *The Unincorporated Body*, in RUNCIMAN D., RYAN M., (a cura di), *op. cit.*, 52 ss. L'Autore in MAITLAND F.W., *Moral Personality and Legal Personality*, in RUNCIMAN D., RYAN M., (a cura di), *op. cit.*, 63, cita inoltre il pensiero di Dicey A., secondo il quale «quando un'entità di venti, o duemila, o duecentomila uomini si legano insieme per agire in un determinato modo e per un medesimo scopo, creano un'entità che, senza alcuna finzione di legge, ma dalla stessa natura delle cose, differisce dagli individui da cui è costituita». Si vedano, inoltre, GELDART W.M., *The Status of Trade Unions in England*, in *Harv. Law Rev.*, 25, VII, 1912, 579 ss.; WEBB S., WEBB B., *op. cit.*, 600 ss.; MARTIN R. M., *Legal personality and the trade union*, in WEBB L.C. (a cura di), *Legal personality and political pluralism*, Melbourne, 1958, 93 ss.

¹⁷ Così REES C.J., *op. cit.*, 291, ad esplicitazione del pensiero dell'Autore inglese.

1.2. *L'intervento legislativo a superamento delle statuizioni giurisprudenziali.*

Nel sistema inglese, dunque, già agli albori dell'evoluzione delle associazioni sindacali la giurisprudenza modificò il proprio iniziale orientamento e attribuì rilevanza giuridica al sindacato nella sua natura di entità collettiva.

Questo filone giurisprudenziale nella lettura dei coniugi Webbs costituiva un esempio emblematico di come le Corti stessero progressivamente aderendo alla teoria eterodossa per la quale un ente corporato è semplicemente quello che agisce come tale nella realtà fattuale¹⁸. Gli Autori, che come Laski accoglievano la teoria realista, osservavano però che si trattava di un'adesione per lo più inconsapevole. La giurisprudenza, infatti, nel riconoscere la soggettività giuridica alle organizzazioni sindacali aveva effettivamente accolto l'essenza della costruzione realista, ma non ne aveva tratto le dovute conseguenze in termini di teoria giuridica, perché non era pervenuta ad una modifica dello statuto giuridico del sindacato. È proprio per tale ragione si afferma tradizionalmente che la giurisprudenza inglese del tempo accolse la teoria realista <<as a statement of fact, but not as a statement of law>>¹⁹.

Inoltre, le pronunce giurisprudenziali furono fortemente criticate dalla dottrina maggioritaria che ancora accoglieva la teoria finzionistica e dalle organizzazioni sindacali, le quali temevano, invece, che il riconoscimento della soggettività giuridica affermato attraverso l'accoglimento della teoria realista potesse compromettere la loro autonomia e finanche la loro stessa esistenza²⁰. D'altronde, è stato ampiamente rilevato in dottrina come l'oggetto della controversia *Taff Vale*, che iniziò siffatto cambio di paradigma, oltrepassasse i confini della questione giuridica sulla responsabilità civile dei sindacati, involgendo la concezione del rapporto tra il sindacato, lo Stato e la società nel suo complesso²¹. Lo stesso Maitland, nel discutere il caso *Taff Vale*, sostenne che le implicazioni di carattere politico della decisione avrebbero con tutta probabilità preso il sopravvento sul dibattito scientifico, osservando come la storia istituzionale e la cultura inglese fossero sovente luogo di prevalenza delle ragioni

²⁰ Sul punto, cfr. retrospettivamente HOWELL C., *Trade Unions and the State, The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000*, Oxfordshire, 2005, 61 ss.

²⁰ Sul punto, cfr. retrospettivamente HOWELL C., *Trade Unions and the State, The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000*, Oxfordshire, 2005, 61 ss.

²¹ Nella letteratura italiana, da ultimo, CELLA G.P., *op. cit.*, 112.

socio-politiche, anche a dispetto della stretta coerenza giuridica delle argomentazioni²².

Il convincimento dell'Autore inglese trovò successiva conferma nell'emanazione del *Trade Disputes Act* 1906, con il quale il legislatore pose fine al dibattito scientifico scaturito dalle pronunce giurisprudenziali stabilendo d'imperio l'immunità del sindacato dal risarcimento dei danni causati da uno sciopero condotto in *furtherance of a trade dispute*. A tale intervento seguì, inoltre, l'adozione del *Trade Union Act* 1913, con il quale si riconobbe espressamente la legittimità delle donazioni in favore dei partiti politici.

L'intervento del legislatore rafforzò, pertanto, la configurazione delle associazioni sindacali inglesi quale entità collettiva giuridicamente irrilevante. Ne discese una maggiore indeterminatezza nella definizione dello statuto giuridico del sindacato che, in ragione dell'assenza di ulteriori pronunce giurisprudenziali sul punto, perdurerà fino al secondo dopoguerra, quando tale problematica tornerà a costituire oggetto di interesse scientifico. Tuttavia, anticipandosi fin d'ora ciò che verrà detto quando si giungerà a trattare della posizione giuridica delle odierne associazioni sindacali, i principi di fondo espressi dalle pronunce giurisprudenziali non sono stati, invero, più posti in discussione. Nel secondo dopoguerra, infatti, si consolideranno gli approdi in ordine alla concezione del sindacato come *quasi-corporation*²³.

2. Le conseguenze della qualificazione del sindacato come associazione di fatto nella dottrina pre-weimariana.

L'adesione alla teoria finzionistica elaborata dal pandettista Carl von Savigny, portò le prime riflessioni della dottrina tedesca alle medesime conclusioni accolte dalla lettura ortodossa inglese in ordine all'impossibilità di configurare il sindacato come soggetto di diritto. Infatti, le organizzazioni sindacali erano costituite nella forma

²² L'appunto è mosso in MAITLAND F.W., *Trust and Corporation*, in RUNCIMAN D., RYAN M. (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge University Press, 2003, 114, l'Autore, sostiene, infatti, che «The one thing it is safe to predict is that in England sozialpolitische [socio-political] will take precedence of rechtswissenschaftliche [jurisprudential] considerations».

²³ L'incertezza sulla rilevanza giuridica delle organizzazioni sindacali fino al secondo dopoguerra è rilevata anche da CARBY-HALL J.R., *op.cit.*, 15.

dell'associazione non riconosciuta ai sensi del § 54 BGB, risultando pertanto prive dell'attributo della personalità²⁴.

Tale fondamento teorico fu accolto dallo stesso Philipp Lotmar quando nel 1900 elaborò, per la prima volta in Germania, una compiuta costruzione giuridica sulla natura e sull'efficacia del *Tarifvertrag*²⁵. L'Autore tedesco, infatti, partì dal presupposto per cui «una organizzazione dei lavoratori non è una persona giuridica» concludendo necessariamente che «per questo motivo un concordato di tariffa dal punto di vista giuridico non può considerarsi concluso da una simile organizzazione»²⁶.

Proprio l'impossibilità di considerare parte contraente l'organizzazione dei lavoratori, spinse l'Autore a spiegare il fenomeno della conclusione del *Tarifvertrag* attraverso l'impiego dell'istituto del conferimento della rappresentanza (la *Stellvertretung* disciplinata ai §§ 164 ss. BGB), elaborando così la c.d. *Vertretungstheorie*: secondo questa teoria l'associazione conclude il contratto collettivo in nome e per conto dei suoi associati. Nell'impostazione accolta da Lotmar, infatti, la sottrazione dell'organizzazione dei lavoratori dalla responsabilità per le obbligazioni nascenti dal contratto costituiva un portato necessitato dell'assenza di

²⁴ Sull'inscindibile legame che intercorre tra i concetti di personalità, soggettività e capacità giuridica v. per tutti FALZEA A., voce *Capacità*, (*Teoria generale*), in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, 8 ss. La scelta operata dal sindacato tedesco in favore della forma giuridica delle associazioni non riconosciute risale dunque alla fase della sua costituzione ed è rimasta una costante fino ai giorni nostri. La *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (Ver.di), associazione sindacale nata il 2 luglio 2001 dalla fusione di cinque sindacati (*Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr* (ÖTV), *Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen* (HBV), *IG Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst* (IG Medien), *Deutsche Postgewerkschaft* (DPG), *Deutsche Angestellten-Gewerkschaft* (DAG)) ha peraltro rappresentato, sia pur per un breve lasso di tempo, una interessante eccezione. Al momento della sua costituzione, infatti, tale sindacato ha volontariamente assunto la forma giuridica dell'associazione riconosciuta, motivando la scelta con la necessità di assicurare la continuità delle obbligazioni assunte dai sindacati coinvolti nella fusione, ed in particolare l'efficacia dei singoli contratti collettivi stipulati. Già a far data dal 1 luglio 2004, tuttavia anche il sindacato Ver.di è tornato ad agire quale associazione non riconosciuta (cfr. ASSHOFF G., *Innere Rechtsverfassung der DGB-Gewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Ed., Wiesbaden, 2014, 265).

²⁵ La costruzione teorica sul *Tarifvertrag* è contenuta in LOTMAR P., *Die Tarifverträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern*, in *Arch. Soz. Ges. Stat.*, 15, 1900, 1 ss. Hugo Sinzheimer considerava l'Autore il primo *rechtswissenschaftliche Entdecker* del *Tarifvertrag* in Germania (così Sinzheimer H., citato da ZACHERT U., *Philipp Lotmar, Die Tarifverträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern*, in *Krit. Just.*, 40, IV, 2007, 434 ss.). Sulla figura di Lotmar si vedano NOGLER L., *Philipp Lotmar (1850-1922)*, in *Lav. Dir.*, 1997, 205 ss. e GAETA L., *Lodovico Barassi, Philipp Lotmar e la cultura giuridica tedesca*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 2001, 90, II, 165 ss. L'Autore da ultimo richiamato ha tradotto in lingua italiana parte del saggio di Lotmar, vedilo in GAETA L., *I contratti di tariffa tra i datori e prestatori di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1984, 313 ss.

²⁶ Così, LOTMAR P., *op. cit.*, 80 nt. 2., anche 88-90.

capacità, di conseguenza i singoli associati, pur stipulando il contratto *zu gesamter Hand*, e dunque in forma collettiva, si obbligavano inevitabilmente *uti singuli*.

Invero, come rilevò Mengoni, Lotmar stesso si allontanò dalla teoria della rappresentanza nel momento in cui argomentò l'efficacia oggettiva del contratto. Infatti, sostenendo che le parti del contratto individuale di lavoro e quelle del contratto collettivo sono differenti, il primo essendo concluso con il singolo lavoratore, il secondo con la collettività di essi, l'Autore già argomentava secondo la teoria organica che verrà esplicitamente sostenuta da Sinzheimer²⁷.

2.1. Il superamento del dogma della personalità giuridica nella teoria delle associazioni sindacali di Hugo Sinzheimer.

Il superamento della concezione pandettistica che negava la configurazione dell'associazione sindacale quale soggetto di diritto, si affermò nell'ordinamento tedesco in conseguenza delle riflessioni di Hugo Sinzheimer, il quale nel suo *Der korporative Arbeitsnormenvertrag* (1907-1908) si confrontò proprio con la fondamentale *Hauptfrage* costituita dall'individuazione dei soggetti titolari dei diritti e degli obblighi nascenti dal <<contratto di norme di lavoro>>²⁸.

Sinzheimer partì dalla constatazione per cui, sebbene astrattamente le coalizioni dei lavoratori potessero costituirsi tanto nella forma delle associazioni riconosciute, quanto in quella delle associazioni di fatto, esse agivano, nella prassi, quali coalizioni prive della personalità giuridica. Secondo la sistematica tradizionale,

²⁷ MENGONI L., *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Jus*, 1975, 167 ss, ora in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, 254.

²⁸ «Wer [sind] die Träger der sich aus dem Verträge ergebenden Recht und Pflichten» è la domanda con cui l'Autore apre il capitolo secondo della sua opera, dedicato allo studio delle parti contrattuali. L'opera di Sinzheimer si compone di una prima parte, pubblicata nel 1907 e di una seconda parte, pubblicata nel 1908, successivamente racchiuse in un unico volume nel 1977. È da questa ristampa che qui si cita, e pertanto SINZHEIMER H., *Der korporative Arbeitsnormenvertrag*, 2 ed., Berlin, 1977, 61. La traduzione di *Arbeitsnormvertrag* con «contratto di norme di lavoro» è, invece, di PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano, 1985, 240. Sulla figura del giurista Hugo Sinzheimer «vero fondatore della autonomia scientifica del moderno diritto del lavoro» (così GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, 2000, 174) e sul suo pensiero è d'obbligo il rinvio a NOGLER L., *La scienza giuslavoristica italiana tra il 1901 e il 1960 e Hugo Sinzheimer*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 92, IV, 2001, 555 ss.; NOGLER L., *Hugo Sinzheimer (1875-1945)*, in *Lav. Dir.*, 1997, 689 ss.

pertanto, tale condizione avrebbe impedito di obbligare in nome proprio l'associazione sindacale, dovendosi inevitabilmente imputare la responsabilità patrimoniale per le obbligazioni nascenti dal contratto ai membri dell'associazione contraente.

La problematica fu risolta dall'Autore accogliendo espressamente la teoria realista di Otto von Gierke, per la quale l'associazione non riconosciuta, <<benché le sia preclusa la capacità giuridica propria di una persona giuridica, possiede comunque quella capacità giuridica collettiva, che è propria in virtù del principio della mano comune, di una comunità di persone senza esercizio commerciale>>²⁹. L'associazione di fatto rappresenterebbe secondo Gierke un fenomeno reale, <<una persona vera e piena tanto quanto l'individuo, ma, a differenza di questo, una persona composita>>³⁰.

L'abbandono del dogma secondo il quale solamente le entità collettive create artificialmente rilevano nel mondo del diritto, permise a Sinzheimer di dissociare tra loro i concetti giuridici di soggettività e personalità, affermando che, sebbene l'associazione dei lavoratori non costituisse una persona giuridica, nondimeno essa configurava un soggetto di diritto distinto rispetto ai suoi iscritti e, come tale, un centro autonomo di imputazione di diritti e di doveri.

Una volta riconosciuta l'esistenza del sindacato come soggetto diveniva giuridicamente ammissibile sostenere che un <<contratto di norme di lavoro>> fosse stipulato da quest'ultimo in nome e per conto proprio. Nelle riflessioni dell'Autore, in particolare, la spiegazione teoricamente fondata della conclusione del <<contratto di norme di lavoro>> diventò triplice: l'associazione sindacale poteva, alternativamente, stipulare l'accordo collettivo in rappresentanza dei suoi associati (così come prevede la *Vertretungstheorie*), poteva sottoscriverlo al contempo in nome proprio e in nome e per conto dei propri associati (in ossequio alla c.d. *Kombinierte Theorie*), oppure, poteva concluderlo in nome e per conto proprio (la c.d. *Verbandstheorie*).

²⁹ La traduzione in italiano riportata nel testo è di NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, Padova, 1997, 23. La tradizione germanica si contrappone all'individualismo proprio della tradizione romana, fondandosi, quasi in sua antitesi, sul fenomeno associativo, dove la *Genossenschaft*, ossia il raggruppamento sociale, costituisce l'assoluta protagonista. Per un itinerario sui tratti essenziali della germanistica si vedano le pagine di GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Bari-Roma, 2016, specc.175-178; 201-208 e p. 220-238).

³⁰ Così GIERKE O., *Deutsches Privatrecht*, I., Leipzig, 1895, 470. In quanto persona, l'associazione non riconosciuta è dotata di un fondo proprio (*Vereinsvermögen*) distinto da quello dei membri, così come di diritti della personalità che spetterebbero ai soli individui come il diritto d'autore, diritto al nome, nonché la facoltà di associarsi in associazione con un ente riconosciuto (il punto è chiarito nello studio sull'associazione non riconosciuta, GIERKE O., *Vereine ohne Rechtsfähigkeit nach dem neuen Rechte*, USA, 1902, 29-30).

Sennonché, quest'ultima ipotesi costituiva nell'argomentazione di Sinzheimer la modalità tipica. L'Autore faceva aggio sul criterio ermeneutico dell'intenzione delle parti, per il quale se l'intenzione non emerge chiaramente dal senso letterale delle parole, essa deve essere ricercata nella <<ponderazione di quale forma di conclusione del contratto le parti avrebbero scelto qualora avessero avuto consapevolezza delle conseguenze giuridiche>>³¹. Nell'impostazione dell'Autore, l'aspirazione delle parti contraenti doveva rinvenirsi nel conseguimento della "pacificazione delle relazioni di lavoro" e tale intenzione sarebbe stata <<illusoria>> se le associazioni dei lavoratori non fossero state titolari di alcuna posizione giuridica nascente dal contratto stipulato³². Per tale ragione, doveva conseguirsi che, salvo una espressa volontà in senso contrario, la titolarità dei diritti e degli obblighi nascenti dallo stesso doveva essere imputata all'associazione dei lavoratori, dotata di una autonoma soggettività rispetto a quella dei suoi membri³³.

Il connaturato individualismo della teoria della rappresentanza e della teoria combinatoria, dopotutto, mal si conciliava con la funzione profondamente innovativa che Hugo Sinzheimer attribuì alle associazioni dei lavoratori e ai contratti da esse stipulati. Egli, infatti, non vedeva nel sindacato un mezzo di sovversione, bensì uno strumento di razionalizzazione dell'ordinamento, che poteva essere conseguito proprio grazie alla stipulazione del <<contratto di norme di lavoro>> alle cui clausole non doveva riconoscersi una giuridicità inferiore rispetto a quella propria dei precetti normativi statuali³⁴.

³¹ Così Sinzheimer citato da NOGLER L., *Saggio sull'efficacia del contratto collettivo*, cit., 23.

³² Il punto è argomentato in SINZHEIMER H., *op. cit.*, 73. L'Autore, dunque, accolse la teoria organica e non invece la *Kombinierte Theorie* come, invece, affermato da VARDARO G., *Il mutamento della funzione del contratto collettivo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 20, 1983, 719 ss. Secondo questa diversa teoria, che trova una sua prima e compiuta definizione negli studi di Szymon Rundstein, l'associazione sindacale quando stipula un accordo collettivo agisce quale «garante dell'adempimento delle obbligazioni» assunte dai suoi membri, sicché il contratto deve essere considerato come concluso dall'associazione dei lavoratori sia in nome proprio sia in nome dei suoi associati. cfr. RUNDSTEIN S., *Die Tarifverträge und die moderne Rechtswissenschaft. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Leipzig, 1906, 117, che sostiene come «Die Verbandsmitglieder an den Tarifvertrag gebunden sein sollten und bei denen zusätzlich die Verbände als "Garanten der Vertragserfüllung" für die Befolgung des Tarifvertragsrechts durch ihre Mitglieder einzustehen hatten».

³³ SINZHEIMER H., *op. cit.*, 156.

³⁴ Sinzheimer, infatti, era cresciuto culturalmente fuori dal solco del legalismo e del formalismo caratterizzante la pandettistica, formandosi nel clima aperto del giusliberalismo tedesco e della sociologia del diritto di Ehrlich, il teorico del 'diritto vivente', assumendo la consapevolezza per cui il diritto non si esaurisce nella legge ma si identifica con la realtà delle forze sociali. In questa visione il contratto collettivo è espressione della *Selbstgesetzgebung*, ossia del potere di auto-normazione che doveva riconoscersi alle parti stipulanti e concorre alla costruzione del diritto.

3. *La rilevanza giuridica dell'associazione sindacale di fatto nelle riflessioni della dottrina precorporativa.*

Mentre nel sistema inglese e tedesco già in questa fase storica si giunse a sostenere l'esistenza giuridica delle associazioni sindacali, nel sistema italiano la notevole influenza che la pandettistica ebbe sulla scienza giuridica del periodo giolittiano determinò una incondizionata adesione alla teoria che negava la soggettività del sindacato³⁵. Non a caso, lo stesso Giuseppe Messina, sebbene ipotizzò che il "sindacato operaio" fosse una persona giuridica e avesse quindi stipulato il concordato in nome proprio, non ritenne nemmeno di approfondire la questione, in considerazione della forma giuridica scelta dai sindacati³⁶.

È principalmente per tale ragione che Mengoni, nel ricordare come «la teoria giuridica del contratto collettivo sia strettamente legata alla teoria delle associazioni sindacali», imputò alla dottrina precorporativa l'inadeguatezza della seconda a supporto degli studi sul contratto collettivo. Il convincimento per cui il riconoscimento della personalità giuridica configurasse un requisito imprescindibile della capacità delle associazioni sindacali di assumere obbligazioni in nome proprio, consolidò, infatti, un acritico accoglimento della teoria della rappresentanza di Lotmar³⁷. Anche Giuseppe Messina nella sua teoria giuridica del contratto collettivo affermò che il singolo lavoratore iscrivendosi alla 'lega' conferiva a quest'ultima il potere di rappresentarlo in sede contrattuale, sicché l'associazione concludeva l'accordo nella qualità di mero rappresentante. Ne conseguiva necessariamente che il concordato impegnava giuridicamente soltanto il datore di lavoro, da un lato, e i lavoratori rappresentati dall'associazione stipulante dall'altro; doveva, invece, ritenersi «oltremodo avventato lo sperare che dal diritto vigente pot[tesse] svolgersi il principio di responsabilità collettiva delle associazioni contraenti il concordato»³⁸.

³⁵ La traduzione delle opere di Friedrich Carl von Savigny comparirono nel nostro Paese già a partire dal 1839, risale infatti a questa data la traduzione di Conticini dell'opera "*Das Recht des Besitzes*" e al 1847 la traduzione dell'opera "*System des heutigen römischen Rechts*". Sul punto ampiamente GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, cit., 11 ss.

³⁶ Al riguardo, NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 21.

³⁷ il rilievo è di MENGONI L., *op. cit.*, 262 sul punto si veda anche GHERA E., *Scienza giuridica italiana e diritto del lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 92, IV, 2001, 522.

³⁸ Così MESSINA G., *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1904, I, e ora in MESSINA G., *Scritti giuridici*, IV, Milano, 1948, 72.

Dunque, sebbene il mancato riconoscimento della soggettività non impedisse al sindacato di imporsi di fatto nelle trattative negoziali con i datori di lavoro, la sottoscrizione dell'accordo non assicurava alcuna garanzia in ordine al mantenimento delle obbligazioni assunte in contratto. Si affermava, per tale ragione, che gli associati fossero in ogni momento <<in grado di sconfessare i rappresentanti alla cui nomina manca ogni garanzia legale, quando non siano contenti di ciò che fu stipulato in loro nome>>³⁹.

Gli effetti conseguenti all'accoglimento della teoria finzionistica furono, invero, parzialmente temperati nella pratica dall'opera della giurisprudenza. Infatti, dopo un iniziale atteggiamento di ostilità nei confronti delle associazioni non riconosciute, verso le quali si affermava che <<le porte della giustizia>> erano chiuse, perché <<non avendo né patrimonio né personalità giuridica>> non avevano <<diritti da sperimentare>>⁴⁰, i giudici, giunsero ad ammetterne una limitata capacità giuridica. A siffatta conclusione non si pervenne, tuttavia, in ragione della natura di ente collettivo propria di queste ultime, bensì sulla base della capacità derivante da <<un contratto innominato, su le cui basi si considerava costituita l'associazione>>⁴¹.

Invece, sul piano processualistico, la dottrina ovviò alla mancanza di capacità processuale applicando l'istituto del litisconsorzio necessario, sì che, come rileva Romagnoli, <<quando fra il 1907 e il 1908 Sinzheimer pubblicherà *Der korporative Arbeitsnormenvertrag*, la *Verbandstheorie* (..) troverà in quella formula la sua applicazione processualistica: approssimativa e forse anche casuale, ma l'unica possibile nel nostro ordinamento>>⁴².

4. La nuova funzione dell'associazione sindacale nel modello weimariano.

Con il sorgere della Repubblica di Weimar il ruolo e la funzione del sindacato tedesco si arricchirono notevolmente, perché quest'ultimo divenne elemento

³⁹ In questi termini si esprime GOBBI U., *Il riconoscimento giuridico delle associazioni professionali*, in *Monit. Trib.*, I, 1919, 3. Si veda, altresì, MASSARANI E., *Il contratto collettivo del lavoro*, in *Monit. Trib.*, 1920, 100.

⁴⁰ Queste le parole di Cass. Roma 19 febbraio 1879, est Miraglia, in *Giur. It.*, I, 1879, 679.

⁴¹ Così CHIARELLI G., *La personalità giuridica delle associazioni professionali*, Padova, 1931, 89 ss.

⁴² Così, ROMAGNOLI U., *Le associazioni sindacali nel processo*, Milano, 1969, 51.

essenziale dell'istituenda <<democrazia collettiva>>⁴³. Tale concetto esprimeva una nuova concezione dei rapporti tra lo Stato e il sindacato, secondo la quale le associazioni sindacali dovevano considerarsi portatrici <<di un nuovo ordine sociale, che si eleva sopra i singoli>> e, per tale ragione, dovevano partecipare autonomamente alla formazione della volontà statale, non più frutto di una visione monistica dello Stato⁴⁴.

Non mutò, tuttavia, lo statuto giuridico del sindacato. Diversamente dal sistema corporativo italiano, nel quale fu attribuita d'imperio la personalità giuridica pubblica al sindacato, nel sistema tedesco la *Tarifvertragsordnung* (TVO) del 1918 si limitò ad intervenire sull'efficacia del contratto collettivo. Essa riconobbe a quest'ultimo carattere giuridicamente vincolante, senza nulla prevedere in ordine alla condizione giuridica delle associazioni sindacali stipulanti⁴⁵. Il legislatore, dunque, lasciò che il sindacato, costituito nella forma dell'associazione non riconosciuta, determinasse su base volontaristica la selezione delle rappresentanze e le condizioni di lavoro dei lavoratori.

Tale differenza costituisce una delle ragioni fondamentali che ha portato una parte autorevole della dottrina a definire quello weimariano un modello di <<corporativismo sociale>>, in contrapposizione a quello fascista, definito invece di tipo statalista. Nel modello sociale accolto nell'esperienza tedesca, infatti, <<la

⁴³ L'espressione democrazia collettiva è di FRAENKEL E., *Democrazia collettiva*, in ARRIGO G., VARDARO G., (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Roma, 1982, 89; sulla cultura giuridica nel corso della Repubblica di Weimar si vedano GROSSI P., *L'Europa del diritto*, cit., 234 ss. e CAZZETTA G., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2007, 202 ss.

⁴⁴ In questi termini si esprime NOGLER L., *Hugo Sinzheimer (1875-1945)*, in *Lav. Dir.*, IV, 1997, 700. La concezione statale accolta nella Repubblica di Weimar si contrappone, pertanto, con forza alla visione propria dello Stato liberale, fondata sulla democrazia individualistica. Del resto, in questa fase i sindacati apparivano come «le uniche forze dell'ordinamento in grado di offrire qualche affidabilità politica e dalle quali ci si potesse ancora aspettare il mantenimento del precedente sistema economico» così RAMM T., *La costituzione del lavoro della repubblica di Weimar*, in RAMM T., *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano, 1989, 79.

⁴⁵ Sul punto si veda RAMM T., *Die Arbeitsverfassung der Weimarer Republik*, in GAMILLSCHEG, F., (a cura di), *Memoriam Sir Otto Kahn-Freund*, München, 1980, 225 ss.; Sulla struttura della Repubblica di Weimar cfr. anche NEUMANN F., *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, 2007, 13 ss. La legge seguì l'accordo del 18.11.1918 tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali conosciuto con il nome dei capi delegazione Stinnes-Legien in virtù del quale si instaurò un modello di collaborazione tra le parti con la «Corporazione centrale del lavoro» (*Zentralarbeitsgemeinschaft*) e le associazioni dei lavoratori furono riconosciute quali «rappresentanti istituzionali dei lavoratori». In questo accordo, che costituì la Magna Charta del lavoro della Repubblica di Weimar, le parti si obbligarono, inoltre, a regolamentare tramite accordi collettivi le condizioni di lavoro dei lavoratori. Si veda ampiamente sul punto RAMM T., *La costituzione del lavoro della repubblica di Weimar*, cit., 79-81; SACERDOTI P., *Le associazioni sindacali nel diritto pubblico germanico*, Padova, 1931, 113 ss.

limitazione del numero, l'esclusività ed il carattere obbligatorio delle formazioni collettive sono dovuti a processi sociali di competizione, cooptazione, pressione sociale e concertazione interorganizzativa (..) e non a una unilaterale riduzione governativa, a uno sradicamento della molteplicità, imposto statualmente e per legge»⁴⁶.

Alla TVO seguì la Costituzione della Repubblica di Weimar dell'11 agosto 1919 (CRW), che accolse l'impostazione fortemente innovativa di Sinzheimer fondata su di un rapporto di collaborazione tra il sindacato e lo Stato espresso dallo schema della *Selbsgesetzgebung*⁴⁷. La Costituzione riconobbe, per la prima volta, la libertà sindacale ad ogni persona «per la tutela e lo sviluppo delle condizioni di lavoro ed economiche» (art. 159) e all'art. 165 prefigurò un assetto istituzionale ispirato al principio di autodeterminazione sociale nel diritto. La norma sancì, infatti, un obbligo di collaborazione tra le parti contrattuali, in condizione di parità, per la determinazione delle condizioni di lavoro e del salario; stabilì, inoltre, il riconoscimento giuridico delle parti stipulanti e degli accordi sottoscritti; introdusse, infine, un composito sistema consiliare, costituito dai consigli operai di distretto e dal consiglio del Reich.

Diversamente dall'impostazione sinzheimeriana, tuttavia, il sistema costituzionale non prevede una costituzione politica, nella quale l'istituzione principale è costituita dal Parlamento, e una costituzione economico-sociale, nella quale i soggetti protagonisti sono le forze sociali⁴⁸. Infatti, nell'art. 165 CRW fu espresso l'innovativo, ma più circoscritto riconoscimento solenne «del diritto degli operai e degli impiegati all'autoregolamentazione collettiva delle condizioni di lavoro», mentre i «consigli

⁴⁶ Questa la definizione di Günther Teubner citato da VARDARO G., *Corporativismo e neocorporativismo*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, IV, 1989, 178. Sulla (difficile) definizione di corporativismo: TARELLO G., *Il termine "corporativismo" e le sue accezioni*, in VARDARO G. (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, 1988, 35 ss. v. anche RAMM T., *Il diritto collettivo del lavoro tedesco fra le due guerre mondiali*, in VARDARO G., *op. cit.*, 152 per il quale «sotto svariati aspetti la Repubblica di Weimar aveva realizzato un sistema corporativo. Mancava però la coscienza politica corrispondente. Mancava anche lo Stato che, in una situazione normale, è sufficientemente forte per sottomettere le associazioni di lavoro di entrambe le parti».

⁴⁷ L'Autore, nel corso del dibattito costituite, assunse un ruolo decisivo verso la valorizzazione della auto-regolazione delle parti sociali, cfr. NEUMANN F., *op. cit.*, 258 ss.

⁴⁸ Già nel 1914 Sinzheimer infatti sosteneva l'insufficienza dello strumento legislativo: «Come si può pensare che la legge riesca a dominare questa infinita multiformità, questo mutamento che si compie di giorno in giorno di ora in ora, senza agire come ostacolo e catena, anziché come tecnica ausiliaria al suo servizio? Se dunque la burocrazia e la casistica non devono annientare l'energia e la policromia della nostra vita dobbiamo chiamare le forze sociali stesse a concorrere alla creazione del diritto e autorizzare il loro oggettivo effetto giuridico» (vedi Sinzheimer H. estratto in MEZZADRA S., *Lavoro e Costituzione nel laboratorio Weimar. Il contributo di Hugo Sinzheimer*, in *Scienza & Politica*, 23, 2000 29).

economici furono, (...) decisamente depotenziati e nella versione finale conservarono solo limitatissimi poteri d'ingerenza nelle public policies economiche>>⁴⁹.

In ragione delle ampie funzioni riconosciute e del ruolo fondamentale che la norma attribui alle associazioni sindacali nell'ordinamento costituzionale weimariano, in dottrina fu avanzata la tesi per cui dall'art. 165 CRW derivasse, altresì, un mutamento del regime giuridico del sindacato. Quest'ultimo, in particolare, non avrebbe più potuto essere qualificato come associazione non riconosciuta, essendo divenuto una <<corporazione di diritto pubblico>>. In conseguenza di una simile concezione del sindacato, avrebbe poi dovuto attribuirsi natura pubblicistica anche al contratto collettivo, il quale anziché strumento di autoregolazione delle parti private, appariva piuttosto configurabile come regolamento stipulato dai sindacati su precisa delega statutale⁵⁰. Tale posizione dottrinale era corroborata dal quadro giuridico di riferimento, giacché erano state riconosciute alle organizzazioni sindacali l'esecuzione e la partecipazione a diverse funzioni nell'apparato statale. Ciò a partire dalla legge sul servizio civile nazionale del 1916, che aveva attribuito alle <<organizzazioni economiche dei datori di lavoro e dei lavoratori>> il diritto di proporre candidature per la designazione dei componenti in seno alle commissioni istituite per l'attuazione della legge (§ 10 co. 2)⁵¹. Tale ruolo si era poi diffuso in quasi tutti gli ambiti in cui vi fossero <<rilevanti interessi delle forze economiche nazionali>>⁵².

⁴⁹ Il rilievo è di NOGLER L., *La scienza giuslavoristica italiana*, cit., 552. Fraenkel, in particolare, lesse nell'art. 165 ed in particolare nel dovere di collaborazione «per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo complessivo delle energie produttive» tra operai e imprenditori, quel principio di parità sul quale si fondava la costituzione materiale della Repubblica, il «compromesso weimariano» (il pensiero dell'Autore da ultimo richiamato è spiegato da MEZZADRA S., *op. cit.*, 28). Il punto di vista sui consigli di azienda di Sinzheimer è espresso in SINZHEIMER H., *La concreta organizzazione dei consigli d'azienda*, in ARRIGO G., VARDARO G., *op. cit.*, 49-51, si veda anche la relazione tenuta all'assemblea costituente (cfr. SINZHEIMER H., *Relazione all'assemblea costituente*, in ARRIGO G., VARDARO G., *op. cit.*, 45-47). Sulla posizione assunta invece dal sindacato nei confronti della Repubblica di Weimar si veda, SEIDEL R., *Staatsverneinung – Staatsbejahung. Ein Beitrag zur Frage der Stellung der Gewerkschaften zum Staat*, in *Die Arbeit*, III, 1926, 630 ss.

⁵⁰ Sul punto SACERDOTI P., *op. cit.*, 131 ss.

⁵¹ Si tratta, segnatamente, della *Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst* del 5 dicembre 1916. BOLDT G., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nella Repubblica federale tedesca*, in AA.VV. (a cura di) *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei Paesi membri della C.E.C.A.*, Lussemburgo, 1966, 105 la ritiene espressiva del riconoscimento del ruolo attivo che le organizzazioni professionali erano chiamate a svolgere nell'esperienza weimariana; sul coinvolgimento operato con tale legge si esprime in senso positivo SINZHEIMER H., *Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst von 5 Dezember 1919*, in *Arbeitsrecht*, IV, 1917, 63 ss.

⁵² Così SACERDOTI P., *op. cit.*, 131; si veda anche PETERS H., *Rechtliche Stellung und innerer Aufbau der Arbeitnehmerberufsvereine*, in KASKEL W., (a cura di), *Koalitionen und Koalitionskampfmittel. Arbeitsrechtliche Seminarvorträge*, Berlin, 1925, 42 ss., di recente in retrospettiva, SCHÖNHOFEN K.,

Alla tesi che configurava il sindacato quale soggetto di diritto pubblico venne, tuttavia, contrapposta l'impossibilità di attribuire ad esso un simile statuto giuridico in ragione della mancanza di personalità giuridica delle associazioni sindacali. Doveva, invece, sostenersi più opportunamente che, in virtù delle nuove funzioni riconosciute dall'assetto giuridico weimariano, le associazioni in questione erano divenute soggetti posti altresì <<al servizio di pubblici interessi>>, senza modificazione della loro natura giuridica⁵³.

5. Il sindacato tedesco nel sistema nazionalsocialista.

Il pensiero pluralista weimariano entrò in crisi con l'ascesa del nazionalsocialismo, perché sopraffatto da una concezione monistica e autoritaria dello Stato, dove il *Führerprinzip* si sostituì in ogni ambito al principio democratico e il fenomeno sindacale venne considerato una degenerazione dello Stato liberale⁵⁴. Alla concettualizzazione di siffatta nuova *Weltanschauung*, contribuirono, in particolare, Otto Koellreuter e, soprattutto, Carl Schmitt, definito da Neumann il <<più intelligente e autorevole giurista costituzionale nazionalsocialista>>⁵⁵. Quest'ultimo, concorse, segnatamente, alla costituzione di quella che è stata definita la prima fase evolutiva del regime, vale a dire la fase di giustificazione della presa del potere del nazionalsocialismo (1933-1934), perché legittimò scientificamente l'operato del *Führer*, sostenendo la necessità di mutare le strutture concettuali fatte proprie dalle precedenti esperienze, liberale e weimariana⁵⁶. In contrapposizione con le teoriche

Geschichte der deutschen Gewerkschaften: Phasen und Probleme, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2 ed., Wiesbaden, 2014, 66 ss.

⁵³ SACERDOTI P., *op. cit.*, 131 ss.

⁵⁴ NEUMANN F., *op. cit.*, 438.

⁵⁵ Così NEUMANN F., *op. cit.*, 58, v. anche p. 74 ss. Sul punto, altresì KOHL W., STOLLEIS M., *Im Bauch des Leviathan. Zur Staats- und Verwaltungsrechtslehre im Nationalsozialismus*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 45, 1988, 2850. Carl Schmitt divenne a fine novembre del 1933 direttore del gruppo di lavoro dei professori universitari costituito all'interno del "*Bund nationalsozialistischer deutscher Juristen*" (BNSDJ) che divenne "*NS-Rechtswaherbund*" (NSRB) dal 1936, ossia il tentativo di operare per tal via la Gleichschaltung (allineamento nazista) di tutte le organizzazioni professionali. Successivamente, partecipò alla costituzione della "*Akademie für deutsches Recht*" che si proponeva di realizzare il programma nazionalsocialista in tutti i campi del diritto.

⁵⁶ Ciò in particolare con il saggio *Der Führer schützt das Recht* dove l'Autore afferma «dobbiamo riesaminare i nostri metodi e modi di pensare precedenti, e opinioni dottrinali finora dominanti e le decisioni provvisorie dei supremi tribunali in tutti gli ambiti giuridici. Non possiamo attenerci

pluraliste anglosassoni, l'impostazione filosofica e politica propugnata da Schmitt si fondava su di una nozione tripartita ma organicistica dello Stato. La struttura istituzionale prefigurata era gerarchica e l'intera articolazione subordinata alla determinante politica, che non era più definita dallo Stato, bensì dal partito, il quale, a sua volta, agiva solamente attraverso il *Führer*⁵⁷.

In accoglimento della costruzione statale schmittiana, il *Führer* divenne la personificazione del popolo, la «personalità/guida dotata di straordinario carisma e di forza creatrice, nelle mani della quale deve convergere un'assoluta pienezza di poteri»⁵⁸ e lo Stato nazionalsocialista uno «Stato totale, *Völkischer Führerstaat*, che esprime la comunità organica del popolo nella persona della guida suprema»⁵⁹.

In tale visione monistica dello Stato, il fenomeno sindacale si trasformò inevitabilmente da elemento indefettibile della democrazia collettiva a soggetto di rottura del sistema organicistico. Ne discese una repressione dello stesso ancor più diretta e totale rispetto a quanto accaduto nell'esperienza fascista che iniziò con la privazione dalla funzione di rappresentanza dei lavoratori nelle imprese, stabilita con la legge del 4 aprile 1933. Le organizzazioni sindacali furono poi, come noto, definitivamente soppresse nel maggio del 1933, quando i sindacati liberi furono sciolti,

ciecamente ai concetti giuridici, agli argomenti ed ai pregiudizi, che ha prodotti un'epoca vecchia e malata». Così SCHMITT C., *Il Führer protegge il diritto*, in SCHMITT C., *Posizione e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Milano, 2007, 331.

⁵⁷ La struttura organicistica verrà teorizzata in particolare nell'opera *Stato, Movimento, Popolo*, pubblicata nel 1934. Le fondamenta politiche tedesche, afferma Schmitt, si compongono di tre elementi, lo Stato, il movimento e il popolo: lo Stato costituisce l'elemento politico in senso statico, il movimento quello in senso dinamico, mentre il popolo è il «settore non politico che vive sotto l'ombra protettiva delle decisioni politiche». Il saggio nel quale Schmitt si pone in dialettica con le teoriche pluraliste è SCHMITT C., *Etica di stato e Stato Pluralistico*, in SCHMITT C., *op. cit.*, 219, ed ancor prima con riguardo alla teoria pluralista di Laski, in SCHMITT C., *Il concetto del politico*, in SCHMITT C., *op. cit.*, 106 ss.; L'Autore tedesco in SCHMITT C., *Teoria politica del mito*, in SCHMITT C., *op. cit.*, 80, inoltre, afferma che l'impostazione teorica di Laski non sarebbe una «teoria dello stato, ma la sua negazione ed un sintomo di dissoluzione».

⁵⁸ Così GROSSI P., *L'Europa del diritto*, cit., 248. A tale riguardo, cfr. SCHMITT C., *Il Führer protegge il diritto*, cit., 332. In modo non dissimile, nella *Verwaltungsrechtslehre*, Theodor Maunz affermava che l'entità giuridica a vertice del sistema fosse il capo politico (*Führer*) e che ad essa fossero subordinate tutte le altre entità giuridiche, sì che ogni decisione del *Führer* doveva ritenersi insindacabile. L'Autore, in particolare, sostiene che la concezione per cui il potere giudiziario esistesse al fine della protezione della sfera individuale nei confronti del potere statale fosse una visione dottrinale che poteva trovare giustificazione nello Stato liberale, ma non nello Stato nazionalsocialista, dove invece il potere giudiziario era potere subordinato alla decisione politica del *Führer* (cfr. MAUNZ T., *Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Hamburg, 1934, 48). Sul punto si veda soprattutto KOHL W., STOLLEIS M., *op. cit.*, 2852 ss. Nella dottrina italiana cfr. ampiamente NOGLER L., *L'idea nazionalsocialista di un "nuovo ordine europeo" e la dottrina corporativa italiana*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 91, III, 2001, 318 ss.

⁵⁹ Così GROSSI P., *L'Europa del diritto*, cit., 248.

mentre altre organizzazioni sindacali, come quella cristiana, si unirono “spontaneamente” al “Comitato di azione per la difesa del lavoro nazionale”, dal quale nacque poi il *Deutsche Arbeitsfront* (DAF).

Il sindacato divenne parte integrante del partito nazionalsocialista e ad esso venne espressamente negata la funzione che gli era propria, ossia quella rappresentativa dei lavoratori nella determinazione delle condizioni di lavoro, sostituita dal compito di organizzare le attività ricreative per il tempo libero⁶⁰. L'attività sindacale precedentemente svolta dalle associazioni dei lavoratori fu, invece, assegnata ai c.d. *Treuhänder der Arbeit*, ossia i fiduciari del lavoro, funzionari statali obbligati ad attenersi alle istruzioni ricevute direttamente dal Ministero del lavoro, i quali potevano emanare d'imperio le ordinanze tariffarie, che sostituivano le pattuizioni dei contratti collettivi⁶¹. La dottrina nazionalsocialista, inoltre, negò la funzione di autoregolamentazione delle forze sociali, configurando il contratto collettivo <<come strumento dell'ordinamento nazionale alla cui realizzazione dovevano collaborare i connazionali>>⁶².

6. Il sindacato come soggetto di diritto pubblico nell'ordinamento corporativo fascista.

Nel sistema corporativo fascista le organizzazioni sindacali divennero, similmente alla *Weltanschauung* nazionalsocialista, un <<fatto negativo>> poiché, essendo portatrici di interessi particolaristici immiserivano <<quella costante contemplazione dell'interesse generale che è invece propria dello Stato e del suo

⁶⁰ La struttura del DAF fu definita con decreto del 24 ottobre 1934 del Führer (*Erste Verordnung des Führers und Reichskanzlers über Wesen und Ziel der Deutschen Arbeitsfront*) al cui § 1 si decretava che l'organizzazione avrebbe unito le precedenti organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro ed al § 7 si stabiliva che il suo scopo era quello di realizzare l'armonia e la comprensione nelle relazioni industriali ricercando una base e interesse comune sempreché rispettosi dei principi del nazionalsocialismo.

⁶¹ Con legge per il regolamento del lavoro nazionale del 20 gennaio 1934, cfr. HEINITZ E., *La vigente legislazione tedesca in materia di lavoro*, in *Riv. Dir. Lav.*, I, 1949, 325, anche RAMM T., *Il diritto collettivo del lavoro tedesco fra le due guerre mondiali*, cit., 145 ss. Sulla capitolazione del movimento sindacale tedesco si veda altresì RAMM T., *Nazionalsocialismo e diritto del lavoro*, in RAMM T., *Per una storia della costituzione del lavoro tedesco*, Milano, 1989, 110-113.

⁶² Così RAISER L., *Funzione del contratto e libertà individuale* in RAISER L., *Il compito del diritto privato*, Milano, 1990, 87.

supremo atto di volontà, la legge>>⁶³. Lo stesso Giuseppe Bottai, che assieme a Sergio Panunzio intravedeva nel sindacato un necessario presupposto dell'ordinamento corporativo, infatti, sostenne che le forze sociali dovevano mutare <<radicalmente la natura e le mete>>, ed essere trasformate da soggetto portatore di interessi particolaristici in <<più fecondi ausiliari dello Stato>>⁶⁴.

La configurazione delle relazioni tra lo Stato fascista e il sindacato creata su tali basi esprime un <<sistema corporativo come proiezione del nuovo modo di essere della statualità, al tempo stesso aperta all'elemento sociale ma capace di ingabbiarlo in una impostazione rigidamente gerarchica e autoritaria>>⁶⁵. In altri termini, come è stato efficacemente chiosato da Herman Heller <<lo Stato corporativo non è lo Stato in mano alle corporazioni>>⁶⁶.

Il momento fondativo di questo nuovo ordine è rappresentato dalla l. n. 563 del 1926 (c.d. legge Rocco), integrata dal regolamento di esecuzione R.d. n. 1130 del 1926, dalla quale conseguì il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico del sindacato⁶⁷.

⁶³ Così GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, cit., 158 che efficacemente riassume il pensiero di Rocco e Ranelletti esposto in due loro prolusioni.

⁶⁴ Le citazioni di Bottai sono riprese da STOLZI I., *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007, rispettivamente 136 e 145, la quale ricostruisce le argomentazioni teoriche dell'Autore. Alfredo Rocco e Giuseppe Bottai, gli «alfieri» del corporativismo fascista (Così VARDARO G., *Corporativismo e neocorporativismo*, cit., 180), furono rispettivamente, il primo sostenitore di una concezione nazionalista dello Stato che subordina l'interesse delle categorie ad un obiettivo generale dello sviluppo economico e il secondo propugnatore di una concezione nella quale lo Stato assurge alla sua sfera tutta la vita sociale e tutte le forze economiche «dando loro il battesimo della sua eticità e politicità, ordinandole e regolandole secondo i suoi supremi fini» (Così BOTTAI G., voce *Corporativismo*, in *Enc. It.*, I, Appendice, 1938, 471) sui rapporti tra Rocco e il nazionalismo, più ampiamente, TARELLO G., *op. cit.*, 41 ss.

⁶⁵ Così INCISA DI CAMERANA L., *Corporativismo (voce)*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario di Politica*, 1, Novara, 2006, 405. Del resto, giacché come rilevato da PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960, 23, «corporativismo significa considerazione delle collettività organizzate, dei 'corpi sociali' e dei loro interessi particolari, ma significa anche esigenza di comporli in un superiore interesse nazionale, si capisce bene come il suo volto sia destinato a mutare e a trasformarsi, se la mano del realizzatore calca di più sul rispetto degli interessi collettivi o sul loro superamento nel ventre dell'interesse generale». Ed è chiaro che la «mano del realizzatore» nell'esperienza italiana è stata calcata talmente tanto sull'interesse generale da approdare nella dimensione autoritaria. Si veda anche GRECO P., *I rapporti economici della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Atti dell'Accademia delle Scienze di Torino*, 84°, II, 1949-50, 240, per il quale il corporativismo «di per sé non è totalitario in senso economico e potrebbe non esserlo necessariamente in senso politico».

⁶⁶ Così HELLER H., *L'Europa e il fascismo*, trad.it, di AMIRANTE C., (a cura di), Milano, 1987, 175.

⁶⁷ Un tentativo precedente sul punto si ravvisa nel sistema di registrazione previsto dal decreto legge italiano 29 ottobre 1922, n. 1529 che però non fu mai convertito in legge (ne dà conto MAZZONI G., *L'organizzazione sindacale*, in *Gli Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente*, Vol. II: *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma,

Il riconoscimento della personalità giuridica assumeva carattere costitutivo, giacché il dogma secondo cui l'acquisizione della personalità rappresentava l'unico criterio possibile di attribuzione della soggettività giuridica non fu revocato in dubbio nemmeno nel corso di questa fase storica. Si continuò a sostenere la sistematica concettuale che aveva imperato nelle riflessioni dottrinali sviluppatesi nel periodo giolittiano, conseguendosi una netta contrapposizione tra gli enti forniti di personalità giuridica e i gruppi collettivi privi di tale attributo formale. Dunque, sebbene si trattasse di un'evenienza soltanto astratta in ragione dell'effettiva configurazione dell'ordinamento corporativo fascista, le associazioni non riconosciute ai sensi e per gli effetti della l. n. 563 del 1926, non potevano essere considerate soggetti autonomi ed erano, pertanto, sottratte alla responsabilità patrimoniale per le obbligazioni nascenti dalla stipulazione del contratto collettivo⁶⁸.

Una volta riconosciute, le associazioni sindacali assumevano, come detto, la personalità di diritto pubblico. Tale condizione giuridica era, infatti, quella che meglio esprimeva i valori sostenuti dal corporativismo di stampo statualistico, in quanto attraverso di essa si voleva affermare, riprendendo le parole di Bottai, «il valore che la vita delle categorie stesse ha nella vita della comunità statale; considerare come un interesse pubblico gli interessi delle categorie»⁶⁹. Le condizioni propedeutiche al riconoscimento esprimevano in maniera evidente la volontà del legislatore di inquadrare le associazioni sindacali nella costruzione statale, in quanto stabilivano che i dirigenti dei sindacati dovessero dare «garanzia di capacità, di moralità e di sicura fede nazionale» e vincolavano l'organizzazione alla tutela degli «interessi economici e morali», nonché al perseguimento di fini di «assistenza, di istruzione e di educazione morale e nazionale» (art. 1).

1946, 96). Sull'ordinamento corporativo si vedano per tutti: MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, in AA.VV., (a cura di), *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della C.E.C.A.*, Lussemburgo, 1966, 387 ss.; PERA G., *Corporativismo vecchio e nuovo*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1984, 105 ss. ora in *Scritti di Giuseppe Pera, Diritto sindacale*, II, Milano, 2007, 1563 ss.; D'ALOIA A., *Commento all'art. 39*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 797 ss.

⁶⁸ Sul punto ROMAGNOLI U., *op. cit.*, 69 ss.

⁶⁹ Così BOTTAI G., *op. cit.*, 471, che mirava ad «ordinare le categorie sociali» in contrapposizione con la disorganicità propria del periodo pre-corporativo. Sul significato e la rilevanza attribuita dalla dottrina corporativa agli interessi collettivi e all'interesse nazionale in relazione al diritto del lavoro cfr. ampiamente CAZZETTA G., *op. cit.*, 238-253.

Dal momento che il sindacato era concepito dalla dottrina corporativa quale entità collettiva che perseguiva l'interesse pubblico anziché quello degli associati, potevano giustificarsi altresì penetranti controlli statuali e poteri di ingerenza, tanto sugli atti posti in essere dal sindacato, quanto sulla sua struttura organizzativa interna. Difatti, richiamando le affermazioni di Alfredo Rocco, «disciplina giuridica dei sindacati» non voleva dire soltanto riconoscimento, ma «tutto un sistema di norme che ne regolano la vita e il funzionamento»⁷⁰. Di talché, esemplificando, l. n. 563 del 1926 stabiliva che la nomina o l'elezione dei presidenti o segretari doveva essere approvata con regio decreto e poteva essere revocata in ogni momento (art. 7); i consigli direttivi potevano essere sciolti e i poteri potevano essere assunti dal Presidente o dal Segretario per massimo un anno e in casi più gravi l'amministrazione poteva essere affidata ad un commissario (art. 8); e, ancora, le associazioni comunali, circondariali e provinciali, erano sottoposte alla vigilanza del Prefetto e alla tutela della Giunta provinciale amministrativa, mentre i livelli superiori erano sottoposti alla vigilanza e tutela del Ministro competente (art. 8)⁷¹.

Questa impostazione può considerarsi espressione della dottrina corporativa tradizionale, ma si conciliava con difficoltà rispetto alla costruzione prefigurata nel pensiero di Panunzio⁷². Quest'ultimo, infatti, giustapponeva alla amministrativizzazione dei sindacati sostenuta da Bottai e da Rocco, la necessità di salvaguardarne la natura associativa, l'elettività delle cariche e il potere di impulso, sostenendo un rapporto con le associazioni sindacali non fondato sull'assoggettamento di queste allo Stato, bensì costruito su di una relazione dialettica e propulsiva dal basso verso l'alto. Non a caso, nel voler tracciare una linea di continuità tra la legge fascista

⁷⁰ La citazione in testo è tratta da CHIARELLI G., *op. cit.*, 99.

⁷¹ In riferimento all'ultimo punto richiamato nel testo, la vigilanza era integrata da un controllo giuridico o di legittimità che si esplicava, innanzitutto, nella possibilità di «richiedere documenti e notizie e ordinare ispezioni ed indagini sull'andamento delle associazioni», Inoltre il potere di controllo permeava anche gli atti posti in essere dall'associazione, nonché le omissioni. Nel primo caso al Ministro per le Corporazioni era attribuito il potere di annullare le deliberazioni degli organi dell'associazione, laddove considerati contrari «alle leggi, ai regolamenti, agli statuti e alle finalità essenziali» dell'associazione. In caso di omissione da parte degli organi deliberativi di atti dovuti, al Prefetto o al Ministro era attribuita la competenza ad «ordinare il compimento degli atti necessari, compresa l'iscrizione in bilancio delle spese e l'emissione dei mandati» (Si trattava di un potere, a seconda dei casi, integrativo o sostitutivo. Vedi ampiamente CHIARELLI G., *op. cit.*, 206 ss.).

⁷² La legge sindacale andando nel senso della trasformazione del ruolo del sindacato è non a caso accolta con favore da Giuseppe Bottai. Con tale disciplina afferma l'Autore, si è riusciti «a portare il sindacalismo «sul piano statale» e a orientare la nuova macchina corporativa nella direzione, condivisibile, della piena conversione statale di tutte le energie sociali» (in STOLZI I., *op. cit.*, 146).

e il suo pensiero, Panunzio valorizzò gli elementi di garanzia e libertà formale, come l'esistenza di sindacati di fatto⁷³.

La riconduzione nell'alveo pubblicistico del sindacato operata dalla dottrina tradizionale si riverberò, inevitabilmente, inoltre, sulla teoria giuridica del contratto collettivo, che venne concepito dalla dottrina corporativa non come strumento di autoregolamentazione delle forze sociali, bensì «come prescrizione autoritativa delle norme di condotta relative ai rapporti di lavoro»⁷⁴. Il sindacato, in particolare, stipulava il contratto collettivo in nome proprio e diveniva, per legge, debitore di una prestazione di fare, che consisteva nell'obbligo di persuadere i propri associati all'osservanza dello stesso⁷⁵.

Per tale ragione, in dottrina si è efficacemente osservato come «in sostanza, il legislatore corporativo si appropria del logo (..) del sindacato; e, snaturandone l'essenza, ne strumentalizza la funzione di produttore delle regole sul lavoro, da vicario del legislatore»⁷⁶.

7. Il sindacato nelle riflessioni della dottrina odierna. Il quasi-corporate status delle odierne associazioni sindacali inglesi.

Nella fase successiva al secondo dopoguerra, il pensiero giuridico sulla concezione e sulla rilevanza del sindacato si sviluppò sia nel sistema inglese che nel sistema tedesco, in sostanziale linea di continuità con gli approdi dottrinali e giurisprudenziali precedentemente raggiunti, configurandosi quale momento di conferma, sistematizzazione e consolidamento di essi.

Infatti, sebbene nel Regno Unito non fu mai accolta la tesi radicale quanto innovativa avanzata da Harold Laski, per cui avrebbe dovuto essere negata la distinzione tra associazione riconosciuta (*incorporated association*) e associazione di

⁷³ Anche sulle divergenze con Panunzio si veda sul punto ampiamente STOLZI I., *op. cit.*, 138-139.

⁷⁴ Così NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 41.

⁷⁵ Sul punto v. RAVÀ R., *La posizione delle associazioni sindacali riconosciute di fronte al diritto privato*, Firenze, 1931, in particolare, 52 ss; DE GIORGI V., *La responsabilità dell'associazione sindacale per l'esecuzione del contratto collettivo*, Firenze, 1933, 25 ss.

⁷⁶ RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2013, II, 266.

fatto (*unincorporated association*)⁷⁷, in giurisprudenza si confermò il principio fatto proprio dal *Taff Vale Case*. Il sindacato privo dell'attributo formale della personalità giuridica doveva, pertanto, essere annoverato all'interno di un regime giuridico intermedio tra l'associazione riconosciuta e l'associazione di mero fatto, definito *quasi-corporate status*, dal quale conseguiva una soggettività quantomeno parziale dell'entità collettivamente intesa⁷⁸.

Sulla base delle argomentazioni contenute nella pronuncia richiamata, la giurisprudenza ha stabilito nel tempo che le associazioni sindacali non riconosciute, a titolo esemplificativo: dovessero rispondere in nome proprio dei danni causati dai propri funzionari (c.d. *vicarious liability*); potessero essere destinatarie di un provvedimento di sospensione (c.d. *injunction*) della delibera di espulsione di un membro e dovessero risarcire il danno causato dal provvedimento espulsivo illegittimamente intimato (a partire dal noto caso *Bonsor v. Musicians' Union* del 1955)⁷⁹; potessero, infine, essere chiamate a risarcire il danno da diffamazione⁸⁰.

Tale impostazione giurisprudenziale e con essa la teoria realista fu nuovamente criticata in un primo momento dalla dottrina maggioritaria, la quale continuò a sostenere l'esattezza della netta bipartizione con la quale Maitland introdusse nel 1900 il suo studio, affermando che l'analisi realista <<non involge alcuna "natura delle cose" trattandosi di una mera affermazione secondo la quale i gruppi debbono essere considerati come "entità" (alternativamente per fini procedurali o sostanziali)>>⁸¹. Siffatto orientamento dottrinale riteneva che la giurisprudenza più semplicemente

⁷⁷ LASKI H.J., *The Personality of Association*, cit., 424.

⁷⁸ LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Corporate Personality and Social Policy: The Problem of the Quasi-Corporation*, in *Mod. Law Rev.*, 28, I, 1965, 62. La statuizione che fin dagli inizi del '900 trovò applicazione nei confronti del sindacato faticò invece ad affermarsi rispetto ad altre associazioni, così, a titolo esemplificativo, ancora nel 1918 l'azione promossa nei confronti di una associazione registrata ai sensi del *War Charities Act* del 1916 fu rigettata sull'assunto per cui una registrazione che non fosse espressamente diretta al riconoscimento della personalità giuridica non valeva a costituire una unità di diritto distinta rispetto ai componenti. È nel secondo dopoguerra che siffatto approccio giurisprudenziale si estende alle altre associazioni tanto che l'Autore sopracitato poté affermare come «it is the attitude of the courts which has changed, not the silent innuendo of the legislature, and the trade union cases have been the catalyst to the change» (cit., 3).

⁷⁹ Sul caso *Bonsor v. Musicians' Union*, si vedano, tra gli altri, LLOYD D., *Damages for wrongful Expulsion from a Trade Union: Bonsor v. Musicians' Union*, in *Mod. Law Rev.*, 19, II, 1956, 121 ss.; LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *The Bonsor Affair: a Post-script*, in *Mod. Law. Rev.*, 20, II, 1957, 105 ss.

⁸⁰ Cfr. il caso *Gillian v National Union of General and Municipal Workers* del 1946, dove si fa espressa adesione al precedente caso *Taff Vale*. Cfr. sul punto, BURROW A., *English Private Law*, 3 ed., Oxford, 27.

⁸¹ Così LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Corporate Personality and Social Policy*, cit., 70.

stesse <<prendendo una fondamentale decisione politica>>, obiettando che <<un giudizio di valore non può essere derivato dalla natura delle cose>>⁸².

Tuttavia, il consolidarsi dell'indirizzo giurisprudenziale sull'attribuzione alle associazioni volontarie di taluni diritti e doveri elaborati dalla *corporation law*, ha, infine, portato la dottrina a fissarne le conclusioni introducendo quello che può definirsi una sorta di *tertium genus* all'interno della classificazione giuridica dei soggetti collettivi⁸³. Difatti, costituisce, oggi, una tradizionale introduzione alla disciplina, quella per cui gli enti debbono essere suddivisi attraverso una triplice ripartizione: *corporations, unincorporated bodies e quasi-corporations*⁸⁴. All'interno di questa terza categoria giuridica, il sindacato costituisce un esempio classico, definendosi tali quelle associazioni iscrittesi volontariamente in un registro, ovvero destinatarie di una previsione legislativa che disciplina un aspetto specifico dell'associazione, senza che, rispettivamente, la richiesta di registrazione sia presentata al fine di conseguire la personalità giuridica, e che l'intervento legislativo manifesti espressamente la volontà di modificare la forma giuridica dell'associazione oggetto di disciplina⁸⁵.

Il regime giuridico intermedio fin qui descritto venne meno solamente per un breve periodo, quando il legislatore con l'*Industrial Relations Act* 1971 intese attribuire al sindacato lo statuto della *corporation*. La disposizione sulla forma giuridica faceva parte di un disegno legislativo più ampio, che si prefiggeva di definire un quadro legale complessivo a disciplina del sistema di relazioni industriali inglese, attribuendo la personalità giuridica al sindacato e introducendo la presunzione di vincolatività *ex lege* degli accordi collettivi stipulati⁸⁶. L'iscrizione al registro delle associazioni sindacali riconosciute era formalmente facoltativa, ma, nella sostanza, diveniva obbligatoria facendo leva sul caratteristico sistema di *immunities and*

⁸² LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Corporate Personality and Social Policy*, cit., 71.

⁸³ cfr. CARBY-HALL J., *op.cit.*, specc. 15-16.

⁸⁴ Cfr. BURROW A., *op. cit.*, 1979 ss., BARROW C., *Industrial Relations Law*, 2 ed., London-Sydney, 25 ss.

⁸⁵ Cfr. BURROW A., *op. cit.*, 1982; in riferimento al sindacato come quasi-corporation altresì specc. 2076 ss.; si veda inoltre, BARROW C., *op. cit.*, 25 ss.

⁸⁶ Sulla base di siffatta presunzione, l'accordo collettivo avrebbe dovuto essere sempre vincolante, salvo diversa ed espressa manifestazione in senso contrario delle parti stipulanti. In pratica, tutti gli accordi conclusi nella vigenza dell'*Industrial Relations Act* 1971 prevedevano, in apertura, proprio tale manifestazione di volontà, di fatto vanificando gli sforzi del legislatore (cfr. DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 71).

privileges proprio dell'ordinamento inglese. Infatti, ai sensi della sez. 74 dell'*Industrial Relations Act* 1971, la registrazione, pur facoltativa, costituiva una condizione necessaria per il godimento delle immunità legislativamente stabilite a tutela delle attività sindacali, in particolare a garanzia dell'esercizio dello sciopero⁸⁷.

Molti dei sindacati affiliati alla confederazione inglese, la *Trade Union Congress* (di seguito TUC), si opposero e, in seguito delle resistenze mostrate, la disciplina fu modificata dal *Trade Union and Labour Relations Act* 1974. Rispetto agli accordi collettivi venne reintrodotta la presunzione della non vincolatività, mentre, con riguardo alla forma giuridica dell'associazione sindacale, l'assetto normativo accolto costituì un compromesso: i sindacati dovevano iscriversi in un'apposita lista tenuta presso il *Certification Officer*, dalla quale non seguiva, tuttavia, il riconoscimento della personalità giuridica, ma solamente alcuni aspetti di essa, tra i quali la possibilità di agire e di essere citati in giudizio. Di conseguenza, vennero cristallizzate le conclusioni alle quali era pervenuta la giurisprudenza precedente⁸⁸.

Il quadro giuridico delineato dal provvedimento legislativo appena menzionato è stato poi accolto senza modifiche dal *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* 1992 (TULRCA), oggi vigente. L'iscrizione all'elenco tenuto dal *Certification Officer* è a carattere volontario, sicché le associazioni sindacali non iscritte debbono considerarsi quali associazioni di mero fatto (*unincorporated associations*), nondimeno, si tratta, anche in tale circostanza, di una volontarietà meramente formale, poiché la registrazione nell'apposito elenco è requisito necessario per il rilascio del certificato di indipendenza (c.d. *the certificate of independence*). L'ottenimento di tale certificato, a sua volta, costituisce una condizione propedeutica al godimento e all'esercizio di molteplici prerogative sindacali fondamentali, tra le quali, il diritto di consultazione e informazione (tra i più importanti, si possono ricordare il diritto del sindacato ad essere previamente consultato in caso di licenziamenti collettivi e nel caso di trasferimenti d'azienda), il diritto a nominare i rappresentanti per la sicurezza, il diritto a rappresentare i propri iscritti nei procedimenti disciplinari, nonché il godimento dei permessi sindacali⁸⁹. Non può

⁸⁷ DEAKIN S., MORRIS G.S, *op. cit.*, 987 ss.

⁸⁸ L'unico caso in cui, ad oggi, le parti hanno stabilito in apertura l'intenzione di rendere vincolante un accordo collettivo risale al 1997 (cfr. DEAKIN S., MORRIS G.S, *op. cit.*, 71).

⁸⁹ Si veda sul punto la sezione 5 e 6 del TULRCA 1992.

stupire, dunque, se tutte le organizzazioni sindacali inglesi, aderenti o non aderenti alla TUC, siano oggi iscritte nella c.d. *Official List of Trade Unions* tenuta presso il *Certification Officer*⁹⁰.

Alle associazioni sindacali iscritte è attribuito espressamente lo status di *quasi-corporation*, ai sensi e per gli effetti della sez. 10 co. 1, significativamente rubricata “*quasi-corporate status of trade unions*”. Tale condizione giuridica comporta che il sindacato sia, tra l’altro, titolare della capacità di stipulare contratti, nonché della legittimazione attiva e passiva in procedimenti giurisdizionali in relazione ai diritti e agli obblighi nascenti dalla stipulazione di un contratto. Siffatta disciplina, inoltre, prevede espressamente la responsabilità civile del sindacato (responsabilità per c.d. *tort*), nuovamente introdotta con l’*Employment Act* del 1982, che abrogò il *Trade Union Act* 1906 menzionato in apertura, ma introduce al contempo dei limiti massimi al risarcimento normativamente fissati alla sez. 22, il cui ammontare varia in base al numero degli iscritti (che è certificato dal registro degli iscritti tenuto presso il *Certification Officer*)⁹¹.

7.1. Il sindacato tedesco quale soggetto stipulante il contratto collettivo *iure proprio*

Nella dottrina tedesca formatasi successivamente alla caduta del regime nazionalsocialista si consolidò, invece, la sistemazione concettuale sulla soggettività delle associazioni sindacali espressa da Hugo Sinzheimer a completamento e supporto della *Verbandstheorie*. È stato osservato, infatti, che questa teorica costituisce ancor oggi il <<vero collante di tutte le elaborazioni in materia di contratto collettivo>>⁹².

⁹⁰ La lista delle organizzazioni sindacali è tenuta presso il *Certification Officer*, costantemente aggiornata e pubblicata sul sito internet dell’ufficio. La si veda online al sito: <https://www.gov.uk/government/publications/public-list-of-active-trade-unions-official-list-and-schedule/trade-unions-the-current-list-and-schedule#schedule-of-unlisted-trade-unions> (consultato il: 6.10.2017).

⁹¹ Attualmente per sindacati con meno di 5.000 membri il risarcimento massimo ammonta a £10.000, per sindacati con più di 5.000 membri ma meno di 25.000, l’ammontare massimo è pari a £50.000, per sindacati con più di 25.000 ma meno di 100.000 membri, è pari a £125.000, per sindacati con più di 100.000 membri il massimo accordabile ammonta a £ 250.000.

⁹² Così NOGLER L., *Saggio sull’efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 24 nt. 66; anche NOGLER L., *La scienza giuslavoristica italiana*, cit., 541 ss.; VARDARO G., *Il mutamento della funzione del contratto collettivo*, cit., 730 ss. a cui si rimanda per l’ulteriore bibliografia; lo stesso RAMM T., *Die*

Anche le riflessioni più recenti tese a modificare o superare la teoria secondo la quale il sindacato stipula il contratto collettivo in nome e per conto proprio non hanno avuto sostanzialmente seguito, venendo all'esito ricondotte all'interno della tripartizione consolidata, vale a dire, alternativamente, nella teoria della rappresentanza, nella teoria combinatoria o nella teoria organica⁹³. Nemmeno la costruzione dottrinale della *Differenzierungstheorie* elaborata da Thilo Ramm, che ha avuto notevole accoglimento in Italia, ha ricevuto un consenso significativo nella dottrina tedesca⁹⁴. Le riflessioni dell'Autore tedesco, peraltro, non pongono in discussione l'esistenza giuridica del sindacato costituito nella forma dell'associazione di fatto, né che il sindacato stipuli il contratto collettivo in nome e per conto proprio. Secondo questa teoria, infatti, bisognerebbe distinguere il rapporto giuridico che intercorre tra l'associazione sindacale ed i suoi iscritti, riconducibile alla teoria organica, dal rapporto giuridico nascente tra gli imprenditori e la rispettiva associazioni datoriale, che sarebbe da ricondursi più propriamente alla teoria combinatoria⁹⁵.

Per quanto concerne la posizione del soggetto sindacale, l'effetto più rilevante della costruzione giuridica per cui il sindacato stipula il contratto collettivo in nome e per conto proprio, attiene alla possibilità di considerare quest'ultimo soggetto responsabile per le obbligazioni assunte, così da garantire l'attuazione e la stabilità delle pattuizioni concordate. Detta responsabilità, si concreta, in particolare, nel dovere di influenza nei confronti dei propri iscritti in ordine al rispetto delle regole contrattuali, nonché nell'obbligo di pace (c.d. *Friedenpflicht*)⁹⁶. Si tratta, oltretutto, di

Parteien des Tarifvertrags. Kritik und Neubegründung der Lehre von Tarifvertrag, Stuttgart, 1961, dedica i primi due capitoli alla ricostruzione della *Verbandstheorie* quale teoria dominante in dottrina.

⁹³ Per esempio, la costruzione giuridica sul contratto collettivo che definisce il rapporto tra associati ed associazione sindacale in termini di autorizzazione alla stipulazione del contratto collettivo conferita dai lavoratori iscritti al sindacato, è stata, infine, annoverata nell'ambito della teoria combinatoria, poiché conclude con il ritenere parti contraenti tanto gli associati quanto il sindacato, cfr. SCHNORR VON CAROLSFELD L., *Arbeitsrecht*, 2 ed., Göttingen, 1954, in specc. 59 ss.

⁹⁴ La teorica elaborata dall'Autore tedesco è stata accolta per primo da ROMAGNOLI U., *op. cit.* Si veda, al riguardo, altresì, MENGONI L., *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 275, per il quale la teoria differenziata ha il merito di «garantire l'effettività del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro con uno strumento più incisivo del semplice obbligo, assunto in proprio dall'associazione di fare quanto è in suo potere per ottenere l'osservanza dei soci». L'influenza sulla dottrina italiana fu tale da portare Gaetano Vardaro a sostenere che alla teoria differenziata sembrava «aderire (...) oramai, la stragrande maggioranza della dottrina più recente» (Così Vardaro citato da NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 196 nt. 82).

⁹⁵ Sul punto, RAMM T., *Die Parteien des Tarifvertrags*, cit., 69 ss.

⁹⁶ Cfr. SINZHEIMER H., *Der korporative Arbeitsnormenvertrag*, cit., 147 ss.

obbligazioni che, secondo l'impostazione accolta dalla dottrina tedesca, nascono fin dal momento della stipulazione del contratto collettivo, senza necessità di una espressa e ulteriore previsione al riguardo, costituendo il fondamento implicito della parte obbligatoria del contratto⁹⁷.

7.2. *La nuova teoria delle associazioni sindacali non riconosciute della dottrina italiana post-costituzionale.*

Diversamente dalla dottrina inglese e tedesca, la dottrina italiana successiva all'entrata in vigore della Costituzione si formò in forte discontinuità con il pensiero giuridico precedente. È, infatti, in questa nuova fase di studi sul sindacato che si iniziò a mettere in discussione il dogma che aveva imperato fino a quel momento della rigorosa corrispondenza tra soggettività e categoria della persona giuridica, pervenendo infine a riconoscersi l'esistenza del sindacato quale soggetto di diritto autonomo e distinto rispetto ai propri membri.

Lo studio sul soggetto sindacale che ha portato la dottrina a riconoscerne la soggettività, non diversamente da quanto visto con riguardo allo sviluppo del pensiero giuridico inglese e tedesco, è stato affrontato essenzialmente al fine di rispondere <<a concreti fini applicativi>>⁹⁸ riguardanti l'esercizio delle attività sindacali. Gaetano Vardaro, infatti, osservò proprio che il dibattito giuslavoristico postcorporativo fu << sotteraneamente attraversato da un atteggiamento strumentalistico >>, per il quale

⁹⁷ Al riguardo, non può mancarsi di rilevare come siffatta conclusione muova altresì dal presupposto della doppia titolarità del diritto di sciopero, con proclamazione riservata ai sindacati legittimati a stipulare contratti collettivi (Gewerkschaften § 2TVG), nella dottrina italiana sul punto, cfr. NOGLER L., *Ripensare il diritto di sciopero?*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 134, II, 2012, 315 ss. Sulla questione della risarcibilità dei danni derivanti dallo sciopero cfr. DÄUBLER W., § 8 *Der Arbeitskampf in der wirtschaftlichen und politischen Ordnung der Bundesrepublik*, in DÄUBLER W., (a cura di), *Arbeitskampfrecht*, 3 ed., Baden-Baden, 2011, 59 ss.; DETTE D., NITSCHKE M., ÖGÜT P., § 22 *Folgen des rechtswidrigen Streikes*, in DÄUBLER W., (a cura di), *Arbeitskampfrecht*, 3 ed., Baden-Baden, 2011, 735 ss. In giurisprudenza cfr. BAG Urt. 31.12.1982 – 1 AZR 411/80 e di recente BAG 28.05.2015, Az.: 1 AZR 875/13; *Landesarbeitsgericht* Hessen 27.06.2013, 12 ca 8341/11; si veda, altresì BAG 26.07.2016, Az 1 AZR 160/14, che ha riconosciuto la responsabilità del sindacato GdF (*Gewerkschaft der Flugsicherung*) per gli scioperi indetti in violazione dell'obbligo di pace sindacale.

⁹⁸ Così CARABELLI U., *Associazione sindacale*, tomo II, in BALDUCCI C., CARABELLI U., (a cura di), *Il sindacato*, Torino, 1984, 51.

lo studio dell'organizzazione sindacale è propedeutico <<a risolvere problemi attinenti alla sfera dell'attività esterna del sindacato>>⁹⁹.

Tale percorso evolutivo prese le mosse dagli studi di Giorgio Ghezzi, il quale, al fine di sostenere la responsabilità del sindacato per le obbligazioni nascenti dal contratto collettivo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2740 cod. civ.¹⁰⁰, dedicò ampia parte delle argomentazioni alla dimostrazione di come l'associazione sindacale post-corporativa fosse ormai divenuta <<una *species* del non ristretto *genus* dei c.d. soggetti collettivi non personificati: autonomi, entro certi limiti, dagli individui che li compongono, e dotati pertanto di capacità giuridica e di capacità di agire attraverso i propri organi>>¹⁰¹.

Nell'affrontare la questione della natura del sindacato, l'Autore criticò la teoria della semi-soggettività, secondo la quale il legislatore del codice civile del 1942 aveva inteso introdurre una distinzione <<meramente quantitativa e non qualitativa>>¹⁰² tra soggettività e personalità, giustapponendovi il riconoscimento di una soggettività piena delle associazioni sindacali. In adesione a questa seconda impostazione teorica, che risulterà prevalente anche nei successivi studi della dottrina civilistica sulle associazioni non riconosciute, Ghezzi sostenne, segnatamente che <<non sarebbe in alcun caso possibile cercare di inquadrare le associazioni sindacali post-corporative nella pretesa categoria della soggettività giuridica attenuata, ridotta, o imperfetta. La soggettività giuridica, quale concetto derivante dall'individuazione d'un centro unitario di imputazione di conseguenze giuridiche o c'è o manca affatto>>¹⁰³.

⁹⁹ VARDARO G., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *Lav. Dir.*, II, 1988, 221.

¹⁰⁰ GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali: la parte obbligatoria del contratto collettivo*, Milano, 1963, 354 per cui la disposizione citata «compone, per ogni soggetto di diritto, la soggezione all'azione esecutiva dei creditori insoddisfatti; conseguentemente, anche l'associazione sindacale non riconosciuta, dotata di autonoma soggettività giuridica, risponderà dei propri eventuali inadempimenti con i beni che ad essa appartengono e che sono vincolati al raggiungimento dei suoi scopi».

¹⁰¹ Così GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 1. Il punto è sviluppato altresì in GHEZZI G., *La soggettività delle associazioni sindacali*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 1963, 79 ss.

¹⁰² PERSICO G., *Associazioni non riconosciute (voce)*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, 4. Tale teoria aveva per prima criticato il dogma della personalità giuridica riconoscendo anche ai soggetti non personificati taluni diritti. Di conseguenza, sia l'ente riconosciuto che l'ente non riconosciuto doveva considerarsi dotato di una propria soggettività «variando soltanto la capacità, ossia la misura della personalità».

¹⁰³ Così GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 213; Contra ora GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, 2. ed., in *Commentario del Codice civile Scialoja, Branca*, Bologna-Roma, 1976, 115-116, per il quale l'assunto per cui non sia concepibile una gradazione muove dall'errato presupposto per cui soggettività dei gruppi e soggettività delle persone

La medesima teoria fu accolta successivamente da Umberto Romagnoli, al fine di riconoscere al sindacato costituito della forma giuridica dell'associazione di fatto la capacità processuale attiva e passiva per i diritti e le obbligazioni nascenti dal contratto collettivo. Nell'argomentazione dell'Autore, infatti, «giacché l'associazione sindacale di fatto è, come tale, diventata un centro d'imputazione di effetti giuridici, né ad essa può concedersi, sul piano della responsabilità civile, il privilegio dell'immunità, è venuta meno la ragione per sacrificarla nell'indistinto sociologico»¹⁰⁴.

7.2.1. Dalla personalità alla soggettività giuridica del sindacato italiano nella teoria della rappresentanza.

Nella dottrina del secondo dopoguerra, si affermò un ulteriore segno di discontinuità rispetto al pensiero giuridico precedente, costituito dalla diversa sensibilità nei confronti dell'individuo, il quale venne posto al centro delle riflessioni giuridiche nella sua essenza di "persona". In tale prospettiva, l'istituto del conferimento della rappresentanza (artt. 1387, 1388 cod. civ.) non configurava più un portato necessitato dall'assenza di capacità delle organizzazioni sindacali, bensì il modello giuridico che più garantiva i nuovi valori: sono gli individui lavoratori, singolarmente intesi, che esercitano il loro potere conferendo all'associazione il mandato e dunque il compito di agire in nome e per conto di essi¹⁰⁵.

In risposta a questo contesto teorico fortemente individualistico, Francesco Santoro Passarelli spiegò il fenomeno della conclusione del contratto attraverso la teoria del mandato collettivo, funzionale soprattutto ad affermare l'efficacia immediata e l'inderogabilità del contratto collettivo: «i singoli, iscrivendosi, conferiscono all'associazione professionale, il mandato di provvedere alla tutela

fisiche abbiano la medesima identità. Per contro le persone giuridiche sono soggetti di diritto in «senso traslato» sicché tanto più vi sarà analogia tra situazioni giuridiche tanto maggiore sarà il grado di soggettività del gruppo. Galgano invece criticava la costruzione della soggettività imperfetta nella misura in cui essa postulava l'esistenza di soggetti di diritto in posizione del tutto identica a quella delle persone fisiche. Sul medesimo presupposto per cui la soggettività delle persone giuridiche è in «senso traslato», infatti, la soggettività degli enti sarebbe per l'Autore sempre incompleta.

¹⁰⁴ Queste le affermazioni di ROMAGNOLI U., *op. cit.*, 72.

¹⁰⁵ Sul punto, NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 55.

dell'interesse collettivo e il mandato, poiché conferito anche nell'interesse di altri soggetti, non può essere efficacemente revocato, a norma degli art. 1723 comma 2 e 1726 cc. Mediante l'iscrizione, i singoli, volontariamente, subordinano i loro interessi individuali a quello collettivo>>¹⁰⁶. Santoro Passarelli riconobbe, dunque, la rilevanza del collettivo nel concetto di interesse, inteso come <<l'interesse di una pluralità di persone a un bene idoneo a soddisfare non già il bisogno individuale di una o di alcune di quelle persone, ma il bisogno comune di tutti>>¹⁰⁷, purtuttavia, attraverso l'istituto della rappresentanza, l'autonomia collettiva rimaneva mera proiezione dell'autonomia privata dei singoli lavoratori¹⁰⁸.

La necessità di superare l'ineridoneità del mandato irrevocabile a fondare da un punto di vista giuridico l'inderogabilità del contratto collettivo, senza mettere in discussione le premesse volontaristico-individuali proprie della teoria della rappresentanza, ha portato la dottrina successiva ad iniziare quello che è stato definito il <<processo di divaricazione tra autonomia individuale e collettiva>>¹⁰⁹. Siffatto processo si è instaurato e giustificato proprio in virtù di una più puntuale distinzione tra soggettività e personalità giuridica, propedeutica alla ricostruzione dei poteri di rappresentanza che il singolo conferisce all'associazione al momento dell'iscrizione.

Antonio Cataudella, l'Autore che più si è dedicato alla sistemazione concettuale dell'istituto dell'adesione, nell'elaborazione della c.d. teoria della dismissione dei poteri individuali, sostiene, infatti, che il singolo iscritto, mediante l'atto di adesione, dismette implicitamente i propri poteri di regolamentazione del rapporto di lavoro trasferendoli all'organizzazione. Quest'ultima, dal canto suo, <<non manca di una sua soggettività anche s'è sfornita di personalità giuridica, è portatrice di un interesse, che non rappresenta la semplice somma di quelli singoli, ma è proprio

¹⁰⁶ Così SANTORO PASSARELLI F., *Autonomia Collettiva*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 373.

¹⁰⁷ Così SANTORO PASSARELLI F., *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. It. Scienze Giur.*, 1949, 143 ss. ora in SANTORO PASSARELLI F., *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, 177-178.

¹⁰⁸ Sul punto, ROMEI R., *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 130, II, 2011, 187. È per tale ragione che D'ANTONA definisce l'orientamento dottrinale dell'Autore e delle teoriche che si sono sviluppate sui medesimi fondamenti, il filone individuale-volontaristico (così D'ANTONA M., *Il diritto sindacale in trasformazione*, in D'ANTONA M., (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Napoli, 1990, XIX).

¹⁰⁹ ROMEI R., *op. cit.*, 187.

ed autonomo>>¹¹⁰. Sul medesimo presupposto si fonda anche la c.d. teoria della sovraordinazione del potere sindacale, che si distingue dalla teorica di Cataudella, perché, in tal caso, l'autonomia collettiva trova il suo fondamento non nell'atto di adesione, bensì nella Costituzione, ed in particolare, nell'art. 39 Cost.¹¹¹.

Tale processo di divaricazione tra sfera individuale e sfera collettiva nell'ambito della teoria rappresentativa, viene invece negato da Mattia Persiani <<paladino dell'ortodossia santoriana>>¹¹², anche attraverso il rigetto della costruzione giuridica per cui il sindacato costituisce un centro autonomo di imputazioni¹¹³. Secondo l'Autore, infatti, il soggetto sindacale si risolve, sul piano giuridico, <<in un coordinamento di rapporti interindividuali corrispondenti a quello degli interessi in gioco. Non <<creazione>> di un soggetto di diritto, quindi, ma conferimento di posizioni giuridiche e instaurarsi di rapporti individuali, che nella organizzazione, assumono un contenuto diverso da quelli attraverso i quali gli interessi meramente individuali sono destinati ad essere realizzati>>¹¹⁴. Si concreta, in altri termini, una riduzione in termini individuali delle posizioni giuridiche assunte, poiché il soggetto collettivo costituisce un mero rinvio alla disciplina interna dell'organizzazione, alla quale spetta poi determinare a quali soggetti, persone fisiche, deve attribuirsi la titolarità delle posizioni¹¹⁵.

¹¹⁰ Così CATAUDELLA A., *Adesione al sindacato e prevalenza del contratto collettivo sul contratto individuale di lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1966, 560, il quale richiama sul punto le sopraccitate argomentazioni di Ghezzi.

¹¹¹ Cfr. SCOGNAMIGLIO R., *Autonomia sindacale ed efficacia del contratto collettivo di lavoro*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1971, 140 ss., spec. 149, laddove l'Autore critica l'operazione di Persiani di «dissolvere la personalità del sindacato nei termini di un fatto linguistico»; le posizioni dell'Autore sono ribadite in SCOGNAMIGLIO R., *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *Riv. It. Dir. lav.*, IV, 2011, 487 ss.

¹¹² Così NAPOLI M., *Francesco Santoro Passarelli e l'autonomia collettiva*, in NAPOLI M., *Lavoro diritti valori (2006-2009)*, Torino, 2010, 89.

¹¹³ Così PERSIANI M., *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972, 104 ss. L'approdo fu infatti considerato un «retaggio della cultura formatasi durante l'ordinamento corporativo nel quale, come noto, il sindacato aveva la personalità giuridica di diritto pubblico e la rappresentanza legale di tutti gli appartenenti alla categoria professionale» relegando il profilo distintivo del sindacato al piano sociale e politico ma non giuridico.

¹¹⁴ Così PERSIANI M., *op. cit.*, 116; sul punto, altresì PERSIANI M., *Ancora sull'autonomia privata collettiva*, in *Arg. Dir. Lav.*, III, 2008, 763 ss. Tuttavia in PERSIANI M., *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 2004, 3, l'Autore sembra modificare la sua impostazione, laddove afferma che «i singoli lavoratori nell'esercizio dei poteri propri dell'autonomia individuale, unici di cui sono titolari, si associano in sindacato e, con ciò stesso, determinano l'esistenza di una nuova fattispecie costituita dall'associazione sindacale, dotata di soggettività giuridica autonoma e distinta da quella dei suoi iscritti».

¹¹⁵ Cfr. PERSIANI M., *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, cit., 117 ss. per il quale «l'attribuzione al sindacato di posizioni giuridiche, e in particolare del potere di dettare con il contratto collettivo la

7.2.2. *L'associazione sindacale come parte stipulante iure proprio del contratto collettivo.*

In seguito all'entrata in vigore della l. n. 533 del 1973 che ha novellato l'art. 2113 cod. civ., la teoria della rappresentanza appena esaminata ha iniziato ad essere messa in discussione, in favore della costruzione dottrinale per cui l'associazione sindacale, similmente a quanto affermato dalla *Verbandstheorie*, stipula il contratto collettivo *iure proprio*¹¹⁶. L'introduzione del principio dell'inderogabilità *ex lege*, infatti, ha permesso di risolvere il problema dell'efficacia oggettiva del contratto collettivo, a cui la teoria della rappresentanza era funzionale, ponendo così le condizioni di contesto necessarie affinché potesse sostenersi una diversa spiegazione teorica della conclusione dell'accordo collettivo¹¹⁷.

Quest'ultima costruzione giuridica trova un suo essenziale fondamento nell'affermazione per cui l'associazione sindacale, sebbene priva di personalità giuridica è nondimeno dotata di una sua soggettività distinta rispetto ai propri membri. Nella teoria organica, in particolare, il sindacato costituisce un autonomo soggetto di

disciplina dei rapporti individuali di lavoro, dei quali sono parti i suoi iscritti, nel presupposto che esso sia un soggetto di diritto distinto da questi ultimi, è una soluzione soltanto apparente del problema dell'autonomia collettiva».

¹¹⁶ Accolgono invece ancor oggi il modello della rappresentanza accanto agli Autori già citati, tra gli altri anche GAROFALO M.G., *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 132, IV, 2011, 515 ss.; VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, I, *Il diritto sindacale*, Padova, 2008, 188 ss.; ALLEVA P.G., *Rappresentanza, rappresentatività sindacale e riforma del sistema contrattuale*, intervento in AA.VV., *Atti del Convegno di Roma 29 maggio 2010, Ruolo del sindacato, democrazia e riforma del Sistema contrattuale*, 8-10.

¹¹⁷ In particolare, in virtù di suddetta disposizione, secondo l'interpretazione che appare prevalente, il legislatore ha previsto espressamente l'inderogabilità da parte dell'autonomia contrattuale individuale, stabilendo l'invalidità delle rinunzie e transazioni aventi ad oggetto disposizioni presenti nei contratti od accordi collettivi. Al riguardo, tra gli altri, MENGONI L., *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 264; GIUGNI G., *Contratti collettivi di lavoro (voce)*, in *Enc. Giur.*, VIII, 1988, Roma, 9; NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 162; NAPOLI M., *L'inderogabilità discussa*, in NAPOLI M., *Lavoro diritti valori (2006-2009)*, Torino, 2010, 58. Secondo un diverso orientamento, l'art. 2113 cod.civ. presuppone e non prescrive l'inderogabilità, tra gli altri, GAROFALO M.G., *op. cit.*, 530 per il quale il principio di inderogabilità si desume dal sedimentarsi dell'indirizzo giurisprudenziale che ha affermato l'inderogabilità, il quale per la sua monolitica costanza è giunto ad assumere il rango di consuetudine; SPEZIALE V., *Il rapporto tra contratto collettivo e contratto individuale di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 135, III, 2012, 366 ss. per il quale siffatto principio costituisce oramai «principio generale espresso dell'ordinamento giuridico» (così a 380); RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 2003, 100; CATAUDELLA A., *Ancora sulla prevalenza del contratto collettivo sul contratto individuale di lavoro: uno sguardo al passato e qualche considerazione sul presente*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 2008, 73. Ritiene invece che il contratto collettivo possa essere derogato da quello individuale sia in *melius* che in *pejus*, ROMEI R., *op. cit.*, 216-217.

diritto titolare del potere di negoziazione collettiva in via originaria, in quanto l'art. 39 co. 1 Cost., garantendo la libertà e l'esercizio delle attività sindacali, tutela altresì la libertà di contrattazione collettiva¹¹⁸. Il potere di negoziazione collettiva diviene, pertanto, qualitativamente irriducibile alla mera rappresentanza di volontà individuali e il sindacato diviene un soggetto che agisce in una sfera negoziale sua propria. Quest'ultimo è, altresì, il titolare dell'interesse collettivo che è tale non in *rerum natura* ma perché distintamente considerato dall'ordinamento giuridico¹¹⁹.

Lo stesso Gino Giugni osservò, dopotutto, che «non vi sono difficoltà a ritenere che il sindacato – in quanto organizzazione di lavoratori portatrice di un proprio interesse collettivo (..) – abbia una propria sfera di autonomia e non un'autonomia derivata da quella individuale dei singoli lavoratori». Pertanto, «il gruppo è qualcosa di diverso dalla somma degli individui che lo compongono»¹²⁰.

La posizione dell'organizzazione sindacale non può, quindi, essere schiacciata sulle relazioni giuridiche che intercorrono tra datore di lavoro e lavoratore in ragione del contratto individuale, poiché il soggetto sindacale instaura con il datore di lavoro relazioni giuridiche autonome, che si riflettono sul rapporto di lavoro con effetti, a seconda dei casi, diretti o indiretti, ma mai imputabili all'atto di iscrizione del lavoratore al sindacato¹²¹.

L'affermarsi di questa diversa costruzione dottrinale sul contratto collettivo porta al superamento della problematica più rilevante connessa alla teoria della rappresentanza, vale a dire l'esclusione dell'associazione sindacale stipulante dall'applicazione giudiziale delle clausole concordate di rilievo collettivo. Quest'ultima, infatti, diviene parte contraente in nome proprio, come tale, soggetto portatore di un distinto interesse giuridico rispetto a quello dei lavoratori e titolare di propri diritti e doveri nell'applicazione di siffatte regole. In tale modo, il centro nevralgico delle situazioni giuridiche rilevanti si sposta dall'individuo al soggetto collettivo, pervenendo così a soddisfare anche la seconda funzione del contratto

¹¹⁸ Sul punto GIUGNI G., *Commento sub art. 39*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 280, NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 123 ss. TOSI P., *Contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, in *Pol. Dir.*, 1985, 374.

¹¹⁹ Così NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 190.

¹²⁰ Così GIUGNI G., *Libertà sindacale (voce)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, IX, 1993, 30.

¹²¹ Il punto è chiarito da NAPOLI M., *Il sindacato*, Milano, 2009, 26-27.

collettivo, ossia, quella di <<regolare l'uso del potere sociale dei gruppi organizzati>>¹²².

8. *Efficacia regolativa del contratto collettivo stipulato dal sindacato iure proprio e condizione democratica.*

In virtù della nuova teoria sull'associazione di fatto formatasi nel periodo post-costituzionale, quindi, anche il sindacato italiano è uscito dall'<<indistinto sociologico>>¹²³. La sua condizione si è evoluta da una situazione di irrilevanza giuridica, conseguente all'assenza dell'attributo formale della personalità, ad un contesto nel quale è ormai pacifico che la mancata registrazione non pregiudica affatto la possibilità di considerare quest'ultimo un soggetto giuridicamente esistente.

L'odierna associazione sindacale, inoltre, non è più concepita dalla dottrina italiana maggioritaria quale mera proiezione delle posizioni individuali. In accoglimento della teoria organica, infatti, essa è divenuta il soggetto titolare dell'interesse collettivo che stipula il contratto in nome e per conto proprio.

L'adesione alla teoria organica pone però il problema della carenza di efficacia regolativa del contratto collettivo nei confronti dei rapporti individuali di lavoro. Dal momento che l'organizzazione sindacale stipula il contratto in nome e per conto proprio, infatti, la clausola collettiva potrà costituire parte integrante del contratto individuale di lavoro solamente mediante l'assunzione di un nuovo obbligo¹²⁴.

Nell'affrontare la questione di come il contratto collettivo stipulato *iure proprio* possa produrre effetti giuridici immediati nei confronti di quello individuale, Sinzheimer giunse alla conclusione per cui è necessario un provvedimento legislativo che espressamente attribuisce al contratto collettivo la funzione regolativa. La dottrina giuslavoristica italiana, invece, ha sostenuto che, in assenza di una legislazione specifica, è possibile argomentare almeno una efficacia immediata di tipo dispositivo.

¹²² In questi termini MENGONI L., *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 257.

¹²³ Si riprende l'efficace espressione di ROMAGNOLI U., *op. cit.*, 72. Con riguardo alla posizione giuridica del sindacato italiano, cfr. anche di recente BOLLANI A., *Associazioni sindacali (voce)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2009, 7.

¹²⁴ NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 24.

Sarebbe possibile sostenere, in altri termini, che le organizzazioni sindacali quando stipulano il contratto collettivo trasferiscono i diritti soggettivi nascenti dall'accordo alle parti dei rapporti individuali di lavoro.

Tuttavia, l'efficacia immediata dispositiva non soddisfa completamente l'aspirazione delle parti contraenti. Queste ultime, nella maggioranza dei casi, non intendono soltanto trasferire diritti soggettivi, ma si prefiggono di condizionare le relazioni individuali di lavoro, attribuendo alle parti individuali anche posizioni soggettive del tutto nuove rispetto a quelle già entrate a far parte del patrimonio del lavoratore¹²⁵.

Una volta accolta la teoria organica, quindi, un intervento del legislatore in materia di efficacia del contratto collettivo deve ritenersi inevitabile. Nel sistema tedesco la questione sollevata fu risolta, come in precedenza ricordato, già dal *Tarifvertragsordnung* (TVO) del 1918, che attribuì espressamente efficacia giuridica vincolante al contratto collettivo concluso dalle associazioni sindacali. Attualmente, invece, la problematica è affrontata risolutivamente dalla legge sul contratto collettivo del 25 agosto 1969 (la *Tarifvertragsgesetz* – TVG), la quale prevede espressamente al § 4 co. 1 che le norme giuridiche del contratto collettivo disciplinano il contenuto, la conclusione o la cessazione dei rapporti di lavoro con efficacia immediata ed inderogabile. Anche nel sistema italiano, quindi, sarà necessaria l'adozione di uno specifico provvedimento legislativo che, sulla falsa riga dell'intervento tedesco, attribuisca la funzione regolativa al contratto collettivo stipulato *iure proprio*.

All'interno di questo quadro si inserisce il quesito con il quale ci si intende confrontare nel corso di questa ricerca. Esso ruota attorno alla rilevanza che il requisito della democraticità interna del sindacato stipulante può assumere per il legislatore ai fini del riconoscimento dell'efficacia immediata del contratto collettivo. L'interrogativo, più precisamente, può essere così formulato: può ritenersi conforme al disposto costituzionale un intervento in materia di efficacia del contratto collettivo con il quale il legislatore investe della funzione regolativa solamente quei contratti stipulati da associazioni sindacali che soddisfano il requisito della democraticità ordinamentale?

¹²⁵ NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 143.

Dopotutto, un simile intervento attribuirebbe al sindacato contraente quel preciso ruolo istituzionale di centro produttore di diritto a cui è funzionale il riconoscimento della libertà sindacale sancita all'art. 39 Cost.¹²⁶. Appare quindi imprescindibile discutere della possibilità di prevedere condizioni di legittimazione all'esercizio della funzione normativa.

La soluzione alla problematica sollevata presuppone che venga affrontata quella inerente all'esistenza di un regime di immunità da interferenze dello Stato sull'ordinamento sindacale interno. La dottrina italiana maggioritaria, infatti, argomenta la necessità di una rigorosa astensione del legislatore e della stessa giurisprudenza da ogni forma di intervento nei rapporti interni. Sarebbe illogico, si afferma, che l'ordinamento giuridico, dopo aver proclamato la libertà di organizzazione sindacale pretenda <<di ingerirsi nella posizione di regole inerenti l'essenza stessa di quella libertà>>¹²⁷. Prevale, quindi, il convincimento per cui il sistema delle relazioni interne si regga sulle sole clausole statutarie autonomamente fissate, con la conseguenza di ritenersi inammissibile la predisposizione di modelli organizzativi eteroregolati.

Per tale ragione, a partire dal prossimo capitolo ci si interrogherà sull'ammissibilità di una revisione della costruzione giuridica immunitaria, ripercorrendo, anzitutto, le argomentazioni della dottrina astensionistica e verificando come sia stato affrontato nel contesto comparato il complesso problema del rapporto tra il controllo sulla natura democratica del sindacato e la salvaguardia della sua autonomia.

¹²⁶ Il profilo teleologico del dettato costituzionale è posto in luce da FERRARO G., *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 2016, 30.

¹²⁷ Così BOLLANI A., *op. cit.*, 8.

CAPITOLO SECONDO

LA DEMOCRAZIA INTERNA COME PROBLEMA GIURIDICO

Sommario: 1. Autonomia organizzativa e democrazia interna. La soluzione nel sistema sindacale prefigurato dall'art. 39 della Costituzione. 1.1. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle elaborazioni della dottrina italiana nel clima delle <<speranze perennemente deluse>>. 1.2. Le riflessioni dottrinali sull'immediata precettività del requisito della condizione democratica. 1.2.1. Segue: Il dibattito dottrinale sull'applicabilità in via analogica delle disposizioni dettate per l'associazione riconosciuta. 2. La genesi della teorica dell'immunità. Partiti e sindacati nelle riflessioni di Pietro Rescigno. 2.1. Il valore immunitario della scelta privatistica: gli ulteriori sviluppi della teorica. 2.2. Libertà di organizzazione sindacale e libertà sindacale individuale nel pensiero di Giuseppe Pera. 2.3. Libertà e immunità del sindacato di Umberto Carabelli. 3. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle riflessioni della dottrina tedesca. 3.1. Democrazia nei partiti e democrazia nel sindacato. 3.2. Il requisito della condizione di democraticità ai sensi dell'art. 9 co. 3 della Grundgesetz. 3.2.1. La democrazia interna quale condizione per il riconoscimento della capacità di concludere contratti collettivi. 3.3 Il sindacato e la legge. Il dibattito sull'ammissibilità di un intervento legislativo. 4. Democrazia nel sindacato e salvaguardia dell'autonomia sindacale nelle riflessioni della dottrina inglese. 4.1. Il sindacato e la legge nel sistema inglese: un rapporto peculiare fin dalle origini. 4.1.1. La nuova stagione di interventi legislativi nel sistema inglese. 4.1.2. Il Trade Union Act 2016 (TUA). 5. La teoria immunitaria italiana nella dimensione comparata.

1. Autonomia organizzativa e democrazia interna. La soluzione nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione.

Del rapporto tra autoregolazione ed eteroregolazione in materia di organizzazione sindacale interna si è discusso per la prima volta in Italia in seguito alla caduta dell'ordinamento corporativo. Con la sua abolizione, infatti, si posero alla dottrina la problematica del rapporto tra Stato e strutture sindacali in un sistema democratico e la questione della rilevanza giuridica della democrazia sindacale.

Nel periodo di transizione fino alla redazione della Carta Costituzionale era prevalente la convinzione per cui l'articolazione del sistema sindacale introdotta con

l. n. 563 del 1926 non avrebbe dovuto essere completamente abbandonata. Si riteneva, infatti, che i pilastri essenziali del modello di relazione tra Stato e sindacato descritto nel corso del precedente capitolo, avrebbero dovuto essere mantenuti anche nell'istituendo ordinamento democratico, pur epurati dalle forzature autoritarie. Siffatto convincimento non fu proprio solamente della dottrina corporativa, ma anche degli studiosi che si riconoscevano idealmente nel pensiero cristiano-sociale, per i quali rimanevano funzionali anche ad un sistema democratico l'esistenza di un sindacato di diritto pubblico, l'efficacia generale dei contratti collettivi e il regime di rappresentanza legale di categoria ad essa propedeutico. La necessaria democratizzazione del sistema avrebbe dovuto conseguirsi, invece, liberando le organizzazioni sindacali dai controlli statuali in precedenza imposti, in particolare rendendo elettive le cariche sindacali¹.

La conformazione del rapporto tra istituzioni statuali e strutture sindacali prefigurata da questi indirizzi dottrinali, costituì il punto di riferimento di quelle proposte avanzate nel corso del dibattito costituente che intendevano istituire un sistema strumentale all'adempimento di funzioni pubbliche da parte del sindacato, e per questo basato sul sindacato unico, soggetto al controllo preventivo e successivo dello Stato. A tale modello sindacale si giustappose l'opposta tesi, sostenuta da esponenti legati all'esperienza liberale del prefascismo, portatrice di una concezione della funzione sindacale che si rifaceva al liberismo economico, secondo la quale, lo Stato avrebbe dovuto, per contro, astenersi da ogni intervento, sì da creare un sindacato autonomo e senza alcun vincolo verso quest'ultimo². Si pervenne, come noto, ad una

¹ Sul punto ampiamente PERA G., *Corporativismo vecchio e nuovo*, cit., 1572 e PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 35. La scuola cristiano-sociale, del resto, costituisce la prima scuola corporativa ed i suoi cui albori risalgono già agli ultimi decenni dell'Ottocento. La sua concezione venne definita nelle grandi encicliche papali, ossia la *Rerum Novarum* di Leone XIII e la *Quadragesimo Anno* di Pio XI compendiate successivamente nel codice sociale di Malines nella formula «*sindacato libero nella corporazione organizzata*». cfr. sul punto PERA G., *Corporativismo vecchio e nuovo*, cit., 1564. La costruzione pubblicistica del sindacato corporativo sostenuta dalla dottrina, costituì la posizione accolta anche dai sindacati cristiani, nei quali rimase maggioritaria fino alla inversione di tendenza provocata attorno al 1950 dalle mutate esigenze della Cisl. La posizione dei sindacati nel dibattito costituente è delineata da ROMAGNOLI U., TREU T., *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, Bologna, 1977, 20.

² Sul punto PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 35 il quale evidenzia la stretta relazione tra la tesi sostenuta da Einaudi all'Assemblea Costituente e la sua concezione della funzione del sindacato all'interno dell'economia, per la quale quest'ultimo costituisce un fattore positivo fintantoché rimane autonomo e si autodisciplina. Sul punto altresì MAZZONI G., *La disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione*, in *Riv. Dir. lav.*, I, 1949, 17 ss.; BALLESTRERO M.V., *Diritto sindacale*, Torino, 2012, 49 ss.

terza posizione, di carattere intermedio, grazie alla convergenza tra le due aree partitiche democristiana e comunista, con la quale è stato realizzato un sistema sindacale descritto con la suggestiva espressione di <<pluralismo istituzionalizzato>>, perché determinato a conciliare il principio della libertà e pluralità sindacale con quello dell'obbligatorietà dei contratti collettivi per l'intera categoria³.

Nella <<terza via>> prefigurata dalla geometria dell'art. 39 della Costituzione, la relazione tra istituzioni statuali e sindacali con riguardo al controllo sulla natura democratica di queste ultime poggia, invero, su di un preciso rapporto funzionale. Lo Stato rinuncia al monopolio della produzione normativa, attribuendo alle organizzazioni sindacali la competenza a determinare le condizioni di lavoro applicabili ai lavoratori, adottando, al contempo, la specifica garanzia democratica espressa al comma terzo dell'art. 39 Cost. Pertanto, l'esercizio della funzione normativa è vincolato all'osservanza da parte del sindacato del requisito della condizione di democraticità interna⁴. Detto rapporto di propedeuticità è manifestato, del resto, dalle parole del Segretario generale della CGIL Di Vittorio che propose l'introduzione del comma terzo dell'art. 39 Cost. Nel corso del dibattito costituente, infatti, chiari che la previsione costituzionale sulla democrazia interna era funzionale ad assicurare che l'organizzazione sindacale stipulante esprimesse effettivamente la volontà dei suoi membri⁵.

È a tale fine, dunque, che il dettato costituzionale attribuisce per la prima volta nel nostro ordinamento rilevanza giuridica alla democrazia nel sindacato, un rilievo che, oltretutto, non ha pari negli altri gruppi privati costituzionalmente disciplinati. La

³ Così GIUGNI G., *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Pol. dir.*, I, 1970, 51. Il modello costituzionale abbandona, infatti, la prospettiva liberale dello Stato-apparato costruendo un modello nel quale il sindacato è integrato nelle strutture pluralistiche dell'ordinamento giuridico, ossia fuori dallo Stato apparato ma dentro lo Stato comunità (MORTATI C., *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, I, 1954, 149 ss.). RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, cit., 266 afferma che la disposizione ha costituzionalizzato la duplice natura del sindacato, vale a dire quella di movimento e quella di istituzione. Sul disegno costituzionale si veda anche ROMAGNOLI U., *Diritto sindacale (storia del)*, in *Dig. It. Disc. Priv. sez. comm.*, Torino, 1989, 655 ss.

⁴ Il rilievo è posto in luce da ROMAGNOLI U., *Sindacato e costituzione: la lunga attesa della quaterna*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, II, 2017, 649 ss.

⁵ Ne da conto PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 80. I nodi fondamentali sui quali si è sviluppato il dibattito costituente sono peraltro già rinvenibili nella proposta Di Napoli (maggio 1944) e nel progetto Gronchi (primavera del 1945), poiché già in essi si prevedeva il principio di libertà e di democraticità del sindacato, nonché la sua registrazione presso uffici pubblici ai fini del riconoscimento giuridico, necessario a sua volta per la stipulazione con efficacia erga omnes dei contratti collettivi.

stessa previsione di cui all'art. 49 Cost. a regolamentazione dei partiti politici, infatti, prevede un meno espressivo ricorso al metodo democratico. Ed è al medesimo fine che il dettato costituzionale riconosce una <<rilevanza priva di equivalenti nell'intera tipologia delle comunità intermedie>>⁶ (e, dunque, eccezionale) alle disposizioni statutarie delle organizzazioni sindacali, stabilendo che la disciplina fissata dall'ordinamento interno, sebbene sia il portato dell'autonomia negoziale privata, non costituisce una questione e una prerogativa esclusiva di queste ultime. In altri termini, come è stato efficacemente osservato in dottrina, nell'impostazione relazionale tra istituzioni statuali e sindacali accolta nel dettato costituzionale, pur nella riconosciuta libertà di organizzazione sindacale, <<all' essere del sindacato>>⁷ lo Stato non è indifferente.

1.1. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle elaborazioni della dottrina italiana nel clima delle <<speranze perennemente deluse>>.

Al dibattito dottrinale dell'immediato dopoguerra si pose, pertanto, il quesito di come poter determinare precisamente i contorni del rapporto funzionale prefigurato dal Costituente e, in particolare, di come poter conciliare la rilevanza giuridica riconosciuta al requisito della condizione di democraticità dal precetto di cui al co. 3 dell'art. 39 Cost., con la libertà di organizzazione sindacale proclamata al co. 1 del medesimo art. 39 Cost. Fin dalle prime elaborazione dottrinali, infatti, il significato della libertà di organizzazione fu dispiegato, innanzitutto, nei confronti dello Stato, per inibire ogni forma di controllo e di ingerenza nella vita delle organizzazioni sindacali, allo scopo di sancire un definitivo distacco dalla tradizione corporativo fascista precedente⁸. La disposizione, in particolare, nelle parole di Carlo Esposito esclude specificamente che <<il perseguimento dei fini sindacali, e l'esercizio dei poteri relativi, consenta una regolamentazione particolare della organizzazione sindacale e non permette alla legge di fissare autoritariamente principi particolari per tale

⁶ Così ROMAGNOLI U., *Il sindacato e la legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, I, 1998, 8.

⁷ In questi termini si esprime nuovamente ROMAGNOLI U., *Il sindacato e la legge*, cit., 8.

⁸ Sul punto, BALDUCCI C., *L'organizzazione sindacale*, tomo I, in BALDUCCI C., CARABELLI U., (a cura di), *Il sindacato*, Torino, 1984, 38.

organizzazione e per il modo di essere dei sindacati>>⁹, di talché, nella sua essenza di libertà civile, la libertà sindacale diviene, in primo luogo, espressione dell'esercizio di una sfera di autonomia rispetto alla quale lo Stato non deve interferire¹⁰.

Le riflessioni dottrinali svolte attorno all'individuazione del raccordo tra il principio di non ingerenza così definito e il precetto costituzionale sulla democrazia interna si formò in quello che Federico Mancini definì come il <<clima di speranze perennemente deluse>>¹¹, ossia nell'attesa di un imminente provvedimento legislativo, con la conseguenza che le elaborazioni sulla problematica richiamata si svolsero per lo più nella prospettiva *de jure condendo*. Infatti, l'ampia discussione si concentrò essenzialmente nella ricerca di singoli indici di democrazia organizzativa che potevano considerarsi conformi al principio di autonomia sindacale, i quali avrebbero dovuto essere successivamente contenuti nella legge d'attuazione del dettato costituzionale.

Furono elaborati, pertanto, diversi modelli idealtipici di democrazia endosindacale sostenendosi, a titolo esemplificativo, che gli statuti delle associazioni sindacali avrebbero dovuto garantire la governabilità della maggioranza, tutelando al contempo i diritti della minoranza; attribuire all'assemblea un ruolo preminente nei confronti degli organi direttivi; prevedere un numero maggiore di organi collegiali rispetto agli organi burocratici e individuali; stabilire l'elettività delle cariche e i limiti di durata delle stesse; individuare, infine, precisi limiti alla preminenza dei sindacati complessi¹². Sebbene tali elaborazioni non delinearono espressamente una precipua

⁹ Così ESPOSITO C., *Lo stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 158-159. Si veda altresì SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro (estratto)*, in MANCINI F.G., ROMAGNOLI U., *Il diritto sindacale*, Bologna, 1971, 34, il quale rimarcava come «La ragione fondamentale dell'art. 39 sta (...) soprattutto nell'aver voluto affermare solennemente il principio della libertà sindacale, in modo da sopprimere qualsiasi dubbio, chiarendo definitivamente la posizione dello Stato nei confronti del problema sindacale e costituendo un altro cardine del nuovo complesso sistema destinato a regolare non solo i rapporti politici, ma anche i rapporti economici e sociali della Nazione».

¹⁰ Sul punto, PROSPERETTI U., *Libertà sindacale (premesse generali) (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, 1974, 495.

¹¹ In questi termini, MANCINI F., *Libertà sindacale e contratto collettivo <<erga omnes>>*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1963, 571.

¹² Si soffermano sull'individuazione dei requisiti tra gli altri, LESSONA S., *Problemi relativi alla <<registrazione>> dei sindacati*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1949, 38 ss.; RIVA SANSEVERINO L., *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Dir. Lav.*, 1948, I, 107; CHIARELLI G., *L'organizzazione sindacale nella Costituzione e nella legge futura*, in *Dir. lav.*, 1948, I, 374; MARCHETTI D., *La registrazione delle associazioni sindacali*, in *Dir. lav.*, I, 1950, 352. Quest'ultimo Autore ha inoltre proposto di introdurre il requisito del controllo sul bilancio preventivo e consultivo da parte dell'assemblea, nonché della pubblicità dei bilanci a tutela della trasparenza. Si veda altresì, ARDAU G., *Manuale di diritto del lavoro*,

definizione del concetto di democrazia previsto al co. 3 dell'art. 39 Cost., a supporto dell'individuazione delle condizioni democratiche, appare evidente come il riferimento fosse rappresentato dalle determinanti strutturali della democrazia politica, e, più precisamente, come osservato da Giuseppe Pera, dagli elementi funzionali propri delle democrazie liberali occidentali. È questo, infatti, il modello accolto dal disposto costituzionale, il quale, in particolare, nelle parole dell'Autore «<ruota intorno al principio che la sovranità deriva dal popolo come complesso di individui *naturaliter* muniti di taluni fondamentali diritti che nemmeno la maggioranza può impunemente scalfire>>¹³. Sicché, il significato della democrazia nella vita associativa del sindacato accolta dall'art. 39 co. 3 Cost. si esprime nella derivazione della volontà dell'organizzazione sindacale dal basso e nel riconoscimento nello svolgimento del rapporto di determinati diritti fondamentali a tutela degli iscritti¹⁴.

La concordanza tra la previsione legislativa dei requisiti sul funzionamento interno prefigurati e la tutela dell'autonomia delle organizzazioni sindacali, sarebbe conseguita, secondo la dottrina maggioritaria, innanzitutto, dal carattere tassativo degli stessi, che avrebbe ristretto la discrezionalità delle autorità preposte al controllo. Secondo alcune posizioni, inoltre, il vaglio dei requisiti statutari legislativamente fissati si sarebbe dovuto limitare al solo profilo della legittimità, così da limitare ulteriormente l'ingerenza nella vita associativa interna¹⁵. La conformità costituzionale, infine, sarebbe stata garantita dalla volontarietà della registrazione, perché, malgrado la diversa lettera della Carta Costituzione, il disposto di cui al secondo comma dell'art. 39 Cost. avrebbe dovuto interpretarsi non come obbligo, ma come equivalente di un "onere"¹⁶. Dunque, la legge ordinaria di attuazione non avrebbe potuto imporre ai

Milano, 1972, 450-451. Lo sviluppo del dibattito dottrinale è stato, oltretutto, fortemente influenzato dal progetto di legge Rubinacci del 1951, di attuazione della Costituzione e dalle osservazioni avanzate al riguardo dal Cnel, (cfr. *Osservazioni e proposte del CNEL sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione Assemblea*, 24 giugno 1960, n. 12, in *Il Foro Italiano*, 84, 6, 1961, 154 ss.), discutendosi ampiamente dei vincoli statutari *ivi* prefigurati.

¹³ Così PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 81.

¹⁴ PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 81. Sul punto, anche GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 211 nt. 71, il quale concorda con l'affermazione di Giuseppe Pera per cui il concetto di democrazia accolto è quello dalle democrazie liberali.

¹⁵ Cfr. sul punto ARDAU G., *op. cit.*, 452.

¹⁶ Interpretarono il disposto costituzionale quale mero onere già in questa fase LESSONA S., *Problemi relativi alla registrazione dei sindacati*, in *Riv. dir. lav.*, 1949, I, 40; CHIARELLI G., *L'organizzazione sindacale nella Costituzione e nella legge futura*, in *Dir. lav.*, 1948, 383; CASSI V., *La rappresentanza unitaria dei sindacati registrati*, in *Riv. dir. lav.*, 1950, I, 176; PROSPERETTI U., *Sulla posizione dei*

sindacati un obbligo di registrazione in senso tecnico, con la conseguenza che, dal mancato rispetto dei requisiti democratici prefigurati sarebbe derivata l'impossibilità per i sindacati di registrarsi e la perdita della personalità giuridica, ma non l'illiceità di queste organizzazioni sindacali¹⁷.

1.2. Le riflessioni dottrinali sull'immediata precettività del requisito della condizione democratica.

Una volta maturata la consapevolezza per cui il legislatore non sarebbe intervenuto ad attuare mediante specifico provvedimento il sistema sindacale configurato all'art. 39 della Carta Costituzionale, il dibattito dottrinale si è sviluppato, inevitabilmente, attorno al quesito se al principio della democrazia interna sancito al comma terzo dell'art. 39 Cost. potesse riconoscersi una immediata precettività, ovvero se il requisito della condizione democratica potesse essere altrimenti desunto in via interpretativa dai principi generali dell'ordinamento costituzionale.

Entro tale confronto dottrinale, alla teoria immunitaria che, come meglio si dirà nel prosieguo, nega la precettività della condizione democratica, si è contrapposto un diverso indirizzo dottrinale, definito 'interventista', il quale è giunto a sostenere l'obbligatorietà della condizione democratica anche nei confronti delle organizzazioni sindacali.

Le argomentazioni e i percorsi logico-giuridici attraverso i quali è riconosciuta la precettività di siffatto requisito divergono tra gli Autori, di talché, innanzitutto, nella costruzione teorica di Luigi Mengoni, il requisito della democraticità interna sancito al comma 3 dell'art. 39 Cost., comprende, ma non si esaurisce, nella relazione di propedeuticità con il successivo comma 4 sull'efficacia *erga omnes* del contratto

sindacati nello Stato, in *Riv. dir. lav.*, 1950, I, 29; SANTORO PASSARELLI F., *Stato e sindacato*, in *Studi in onore di Antonio Cicu*, I, Milano, 1951, 665; MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, cit., 409. Già nel 1984 BALDUCCI C., *op. cit.*, 129 scriveva che «quello della registrazione è problema non più attuale»; oggi, per tutti, RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, cit., 268; NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 80; BOLLANI A., *op. cit.*, 4. Tra le poche voci favorevoli all'ammissibilità di un obbligo di registrazione, invece, si veda GASPARRI P., *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, in *Dir. Lav.*, I, 1948, 33; SIMI V., *L'obbligo di registrazione del sindacato e le associazioni non registrate*, in *Dir. Lav.*, I, 1953, 235; ESPOSITO C., *op. cit.*, 162 ss.

¹⁷ In tal senso, ARDAU G., *op. cit.*, 451.

collettivo stipulato da sindacati registrati; per tale ragione, secondo l'Autore, può affermarsi che la condizione democratica spiega efficacia precettiva immediata, nei confronti di tutte le <<funzioni rappresentative attualmente attribuite dalle leggi ordinarie alle associazioni sindacali esistenti di fatto: cioè (..) in relazione a tutti i c.d. <<effetti esterni>> che nell'attuale regime transitorio sono ricollegati al sindacato indipendentemente dalla registrazione>>¹⁸. Tra queste, Mengoni annovera segnatamente, l'esercizio del potere di designazione di rappresentanze in organi pubblici e la rilevanza dei contratti collettivi di diritto comune stipulati da associazioni sindacali di fatto come criterio di determinazione del trattamento minimo dei lavoratori delle rispettive categorie¹⁹.

Secondo Sergio Magrini, invece, l'immediata precettività del vincolo democratico di cui all'art. 39 co. 3 Cost., dovrebbe fondarsi sulla considerazione per cui la necessità di una effettiva concordanza <<tra la volontà dell'associazione e la volontà della maggioranza dei soci in cui consiste il nucleo essenziale del principio di democraticità si presenta per i sindacati di fatto in termini identici che per i sindacati registrati>>²⁰. In ogni caso, osserva l'Autore, quand'anche non si voglia accogliere il carattere immediatamente precettivo della summenzionata disposizione, il requisito della democrazia endosindacale costituisce nondimeno espressione del principio generale di ordine pubblico, sancito dall'art. 1 della Costituzione, ai sensi del quale, la struttura democratica accolta dall'ordinamento generale deve esprimersi altresì nelle formazioni intermedie che compongono siffatto ordinamento. E tale condizione, afferma Magrini, è viepiù essenziale nei confronti di quelle <<comunità, come i sindacati, che costituiscono un tramite necessario per la partecipazione dei singoli alla vita economica, politica e sociale dello Stato>>²¹, diversamente, queste diverrebbero elementi di rottura del sistema democratico, anziché strumenti di composizione e rappresentanza degli interessi individuali e collettivi in rapporto con l'interesse pubblico.

¹⁸ Così MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, cit., 417-418.

¹⁹ MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, cit., 417-418.

²⁰ Queste le parole di MAGRINI S., *Il sindacato come soggetto*, in ISLE, *Indagine sul sindacato*, Milano, 1970, 120.

²¹ Così MAGRINI S., *op. cit.*, 121; sulla base dell'art. 1 Cost. argomenta anche la posizione di D'ALOIA A., *op. cit.*, 806.

All'interno di questo indirizzo dottrinale, si pongono, inoltre, le riflessioni di Giuseppe Ferraro, il quale ricerca il fondamento teorico della precettività del requisito della condizione democratica nel combinato disposto dell'art. 39 Cost. e dell'art. 2 della Carta Costituzionale a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Nelle argomentazioni dell'Autore, in particolare, il controllo sulla natura democratica dell'organizzazione interna è giustificato in ragione del mutato rapporto tra il sindacato e lo Stato, giacché <<il nuovo ruolo assunto dal sindacato nell'ordinamento giuridico generale e la maggiore compenetrazione di interessi e obiettivi tra le istituzioni sindacali e le istituzioni statali, che si ripercuote sulla dinamica delle fonti di produzione normativa, postulano una diversa attenzione sull'organizzazione interna delle strutture sindacali e sui procedimenti di formazione e di difesa degli interessi collettivi>>²². Similmente, in virtù del combinato disposto degli artt. 2 e 39 co 1 e co. 3 Cost., nella teoria di Matteo Dell'Olio, l'<<essere libera>> dell'organizzazione sindacale espresso al primo comma del dettato costituzionale si traduce in <<necessaria democraticità>>. L'organizzazione del sindacato, infatti, rileva l'Autore, costituisce una formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. finalizzata, come tale, allo sviluppo della personalità dei singoli iscritti ad un sindacato, con la conseguenza che il vincolo democratico, costituisce una condizione essenziale, o meglio una condizione <<di configurazione e qualificazione come tale dell'organizzazione sindacale>>²³.

1.2.1. Segue: Il dibattito dottrinale sull'applicabilità in via analogica delle disposizioni dettate per l'associazione riconosciuta.

Tuttavia, la prospettiva ricostruttiva aperta dalle elaborazioni dottrinali sull'efficacia precettiva del requisito costituzionale non ha portato, di norma, gli Autori ad affermare che l'ordinamento statale possa farsi portatore delle istanze di promozione e protezione degli interessi interni al sindacato attraverso una specifica regolamentazione legislativa. Anche tale indirizzo dottrinale, come si dirà con riguardo

²² La posizione è espressa in FERRARO G, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, 1981, 383.

²³ Così DELL'OLIO M., *L'organizzazione e l'azione sindacale in generale*, in DELL'OLIO M., BRANCA G., *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Padova, 1980, 131.

alla teoria immunitaria, infatti, osserva che le ragioni di tutela dell'autonomia delle organizzazioni sindacali impongono di non <<trasporre un modello unitario di democraticità>>²⁴ normativamente fissato.

Il piano di discussione è rimasto, invece, in prevalenza strumentale alla ridefinizione del rapporto tra l'iscritto e l'organizzazione attraverso l'estensione al sindacato costituito nella forma giuridica dell'associazione di fatto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 36 cod. civ., di talune norme dettate dalla disciplina codicistica per l'associazione riconosciuta. È principalmente all'interno di questo ambito argomentativo, infatti, che le c.d. posizioni interventiste nella dottrina giuslavorista italiana definiscono lo specifico significato del concetto di democraticità ed individuano formule tecniche ed operative per la sua realizzazione.

Sul fondamento teorico dalla precettività del vincolo costituzionale, dette elaborazioni dottrinali giungono, precisamente, a configurare una limitazione al principio di libertà e autonomia statutaria espresso all'art. 36 cod. civ. e ad ammettere, con le modalità e con le restrizioni di cui subito si dirà, un vaglio giurisdizionale sull'ordinamento interno delle associazioni sindacali a tutela di posizioni giuridiche soggettive lese specificamente individuate.

Esemplificando, alcuni Autori sostengono l'applicabilità in via analogica del metodo collegiale e del principio maggioritario, considerati espressione sintomatica della democraticità dell'ordinamento interno e, dunque, condizioni inderogabili finanche nelle associazioni sindacali di fatto. Secondo altri Autori, invece, dalla precettività della condizione democratica consegue l'applicabilità dell'art. 24 cod. civ. che prevede l'impugnabilità dinnanzi alla giurisdizione ordinaria della delibera di esclusione del socio²⁵. Nelle argomentazioni di Ferraro, inoltre, atteso che il principio democratico deve declinarsi, innanzitutto, in termini di partecipazione alla vita associativa dell'iscritto, sarebbe giuridicamente ammissibile l'impugnazione della delibera assembleare di un'associazione sindacale di fatto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 cod. civ. <<tutte le volte in cui vengono trasgrediti quei criteri di

²⁴ Così FERRARO G., *op. cit.*, 392.

²⁵ Rispettivamente, ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo d'impresa*, Milano, 1960, 59 e 160, GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 209 ss. e MAGRINI S., *op. cit.*, 127.

democraticità che hanno raggiunto un sufficiente grado di assestamento e che siano codificati negli statuti e negli atti costitutivi dell'organizzazione>>²⁶.

La tutela e la protezione delle situazioni giuridiche lese per tale via garantita, trova però la sua limitazione nell'affermazione per cui il controllo giurisdizionale ammissibile alla luce del dettato costituzionale è soltanto il sindacato sulla legittimità formale della delibera assunta. Infatti, nelle riflessioni prevalenti di siffatto orientamento dottrinale, il vaglio sulla conformità del procedimento di formazione della volontà collettiva con la procedura statutariamente disciplinata è l'unico da considerarsi tale da <<conciliarsi perfettamente con la libertà ed autonomia del sindacato>>²⁷. Di talché non sarebbe ammissibile, esemplificando, una verifica giudiziale in ordine alla sussistenza del grave motivo a fondamento del provvedimento di esclusione del socio, di cui all'art. 24 cod. civ., né un accertamento giudiziale sull'abuso del potere della maggioranza nella deliberazione²⁸. Siffatto restringimento dell'ambito di operatività del controllo giurisdizionale è accolto nonostante gli stessi Autori di sovente riconoscano che l'adeguamento meramente formale delle clausole statutarie non assicura l'effettiva operatività del principio democratico all'interno dell'associazione sindacale. E, che, di conseguenza, il riconoscimento del diritto soggettivo dell'associato di adire l'autorità giudiziaria a tutela del proprio interesse potrebbe concretarsi, di fatto, nell'attribuzione di una prerogativa con <<il valore di una mera affermazione di principio>>²⁹.

Solamente la posizione di Francesco Galgano, che non ha, però, trovato accoglimento nella dottrina giuslavorista, nega l'esonero dalla giurisdizione statale, sostenendo, in particolare, l'ammissibilità di un controllo esteso al merito della controversia. L'immunità dal vaglio giudiziale, infatti, costituisce nell'argomentazione dell'Autore, <<una inammissibile esenzione dal diritto comune>>, perché impedisce di accordare effettiva tutela alle situazioni giuridiche soggettive endoassociative³⁰. Peraltro, le ragioni di salvaguardia e difesa

²⁶ FERRARO G., *op. cit.*, 391 ss.

²⁷ Così MAGRINI S., *op. cit.*, 127.

²⁸ MAGRINI S., *op. cit.*, 127; FERRARO G., *op. cit.*, 387.

²⁹ In questi termini si esprime VOLPE PUTZOLU G., *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, 77 e 101.

³⁰ Questa la posizione espressa da GALGANO F. *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, cit., 517; GALGANO F. *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 174-175. Per una critica

dell'autonomia del sindacato da interferenze esterne si manifestano anche nelle riflessioni di quest'ultimo Autore. Sebbene sostenga nel dialogo a distanza con Pietro Rescigno l'ammissibilità di un più ampio controllo giurisdizionale sull'ordinamento interno del sindacato, nondimeno concorda con quanto sostenuto dalla teoria immunitaria, e, come appena detto, accolto anche dalla posizione interventista della dottrina giuslavorista, in ordine all'inammissibilità di un intervento legislativo. Infatti, riprendendo le parole di Galgano, <<una legislazione speciale sui partiti e sui sindacati – tradirebbe lo spirito della moderna democrazia: essa violerebbe un principio – quello della parità di trattamento di tutte le associazioni di fronte alla legge – che attiene all'essenza dell'ordinamento democratico>>³¹. L'Autore, pertanto, sostiene la necessità per i sindacati di <<stare alle regole del gioco>>, le quali sono però da ricercarsi (soltanto) nell'estensione al sindacato nella sua condizione giuridica di associazione di fatto dei principi dettati dal sistema del diritto delle obbligazioni e dei contratti per le associazioni riconosciute.

2. La genesi della teorica dell'immunità. Partiti e sindacati nelle riflessioni di Pietro Rescigno.

Le esigenze di difesa da forme di intervento esterno nella vita delle organizzazioni sindacali che dominano le elaborazioni della dottrina italiana, trovano nella costruzione giuridica immunitaria, connessa alla visione panprivatistica del sindacato come associazione non riconosciuta ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 cod. civ., la loro massima espressione.

Siffatta teorica vede la sua prima e autorevole voce negli studi di Pietro Rescigno, il quale perviene ad affermare l'esistenza di un regime immunitario, attraverso un'analisi giuridica tesa a coniugare l'asse privatistico con quello costituzionale, così da considerare le associazioni partitiche e sindacali nella loro

all'ammissibilità del controllo giudiziale sul merito sostenuta dall'Autore si veda, tra gli altri, MAGRINI S., *op. cit.*, 126 ss.

³¹ Così GALGANO F., *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, cit., 510.

essenza di formazioni sociali intermedie³². Nella teorizzazione del rapporto tra lo Stato e il sindacato sostenuta dall'Autore, infatti, l'art. 2 della Carta Costituzionale diviene il principio generale in forza del quale lo Stato si è autolimitato, imponendosi di non avversare, ma, al contrario, di proteggere e promuovere la formazione di organizzazioni spontanee. La Costituzione, attraverso tale disposto normativo, segnatamente, antepone ad ogni altra libertà quella di organizzazione dei gruppi sociali, sì da affidare «a ciascuno la scelta degli strumenti onde formarsi, e dei modi di agire nella società generale per la realizzazione degli interessi particolari alla cui tutela sono ordinati»³³.

Il precetto costituzionale appena richiamato diviene, pertanto, il fondamento teorico sulla base del quale l'Autore argomenta sia la necessità di annoverare il sindacato all'interno del regime privatistico, il solo «che riduce al minimo le imposizioni delle leggi, il controllo del pubblico potere e lo stesso esame giudiziale»³⁴, sia l'esigenza di salvaguardare la condizione giuridica del sindacato come associazione non riconosciuta di cui all'art. 36 cod. civ. Difatti, nelle riflessioni dell'Autore «la richiesta dei partiti e dei sindacati di rimanere nel diritto privato, retti dalle brevi e povere norme sull'associazione non riconosciuta, si traduce in un'esaltazione del diritto privato, come ultima garanzia di libertà»³⁵.

Rescigno si sofferma sulle conseguenze derivanti dall'inclusione del sindacato nel regime dell'associazione non riconosciuta, in particolare, rileggendo il pensiero del filosofo Roscoe Pound, per il quale l'adozione di siffatta forma giuridica ha situato l'associazione sindacale ed i suoi rappresentanti «là dove nella common law erano collocati il re, il governo, il proprietario fondiario, l'istituzione di beneficenza, il marito, il padre»³⁶, giacché ne impedisce qualunque controllo giurisdizionale sul funzionamento interno. Nel criticare tale affermazione, l'Autore muove, anzitutto, dalla definizione del concetto di «immunità», il quale assume il significato di

³² GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, cit., 296 afferma che l'Autore ha ampliato «un orizzonte depauperato e fossilizzato dai vecchi schematismi individualistici e statualistici». Sul punto si veda anche NOGLER L., *La scienza giuslavoristica italiana*, cit., 539 ss.

³³ Così RESCIGNO P., *op. cit.*, 5.

³⁴ RESCIGNO P., *op. cit.*, 28.

³⁵ RESCIGNO P., *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 148, ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, 191.

³⁶ Così Roscoe Pound citato in RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1961, 441 ss., ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, 382.

<<esenzione del singolo dal diritto comune che vale per tutti i cittadini, (..) in ragione della classe sociale o della funzione o della condizione o dello stato o della qualità della persona>>³⁷. Secondo Rescigno non può fondatamente affermarsi che la situazione giuridica dell'associazione sindacale si ponga <<fuori dei confini del diritto comune>>³⁸, in quanto l'asserita immunità costituisce semplice <<autonomia dell'associazione>> ed è pertanto una condizione che trova la sua giustificazione nella libertà contrattuale³⁹.

La costruzione tecnico-giuridica in base alla quale l'immunità diviene mera autonomia dell'associazione è la c.d. clausola di rinuncia: l'associato al momento dell'adesione all'organizzazione rinuncia preventivamente al suo diritto di impugnare davanti all'autorità giudiziaria i provvedimenti che l'associazione potrà eventualmente adottare. Tale clausola costituisce una manifestazione della libertà del singolo, espressione della sua autonomia contrattuale, dalla quale consegue l'inammissibilità del vaglio dell'organo giurisdizionale dello Stato sugli atti interni dell'associazione.

Dunque, mentre nella teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano, a cui tale impostazione pure si ispira, il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento particolare è costruito ponendo l'accento sulla originarietà dei fenomeni rispetto allo Stato, in tal caso si pone l'accento sul profilo della volontarietà. Non è, quindi, lo Stato a rinunciare a proteggere i membri dell'associazione, ma questi che liberamente scelgono di non avvalersi della sua tutela⁴⁰.

La riflessione di Rescigno, in verità, come già osservato in dottrina da Mancini e Romagnoli è formata da una <<bipolarità di atteggiamenti verso il fenomeno sindacale>>⁴¹. Sebbene, come è stato fino a questo momento ricordato, l'Autore sostenga non solo la necessità del regime privatistico, ma anche l'esigenza per il sindacato di mantenere la forma giuridica dell'associazione non riconosciuta, egli stesso mostra incertezze sulla congruità di tali argomentazioni per il <<timore che il sindacato ne sia indotto a rendersi titolare di <<immunità>>, di <<privilegi>> e finisca

³⁷ È questa la definizione accolta in apertura del saggio di RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, cit., 379.

³⁸ Così RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, cit., 396.

³⁹ RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, cit., 396.

⁴⁰ La teoria della pluralità degli ordinamenti è affermata in SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946. Sul punto, si veda anche GALGANO F., *Delle Associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., 168-169.

⁴¹ Così MANCINI F.G., ROMAGNOLI U., *Introduzione*, in MANCINI F.G., ROMAGNOLI U., *Il diritto sindacale*, Bologna, 1971, 23-24.

a sua volta per prevaricare nei confronti dei più deboli: i soci e i lavoratori in generale>>⁴².

La complessità delle riflessioni svolte, che appaiono in costante tensione tra l'esigenza di tutelare l'autonomia sindacale e la necessità di proteggere l'individuo di fronte al manifestarsi dell'arbitrio dell'organizzazione, si esprime, innanzitutto, nella considerazione per cui l'Autore non contesta l'opportunità di una struttura interna democratica, che declina essenzialmente nella necessità della parità di trattamento dei soci⁴³.

Rescigno sostiene, inoltre, l'inopportunità di interferenze legislative nei rapporti interni dell'organizzazione sindacale, ma non ne contesta l'ammissibilità dal punto di vista costituzionale, in ragione della differente formulazione espressa dal comma terzo dell'art. 39 Cost. rispetto al precetto sancito all'art. 49 Cost.; solamente nei confronti dei partiti l'Autore argomenta che un intervento legislativo sulla democrazia interna integrerebbe una violazione del dettato costituzionale, giacché soltanto quest'ultima limita la necessità del metodo democratico alla competizione esterna tra i partiti.

L'interferenza legislativa che l'Autore ammette sulla base delle argomentazioni descritte, diviene, peraltro, subito ridimensionata da molteplici osservazioni. Nell'opinione di Rescigno, una legge sulla democrazia endosindacale non potrebbe garantire un'effettiva tutela ai singoli e alle minoranze interne, poiché, per essere costituzionalmente legittima, dovrebbe a sua volta <<limitare le proprie pretese per non creare nel regolamento dei gruppi collettivi privati discriminazioni a danno dei sindacati>>⁴⁴. Un intervento legislativo, non potrebbe, in particolare, determinare il contenuto delle condizioni democratiche, dovendosi, invece, demandare allo statuto, e, dunque, all'autonomia collettiva del sindacato, la precisa individuazione della disciplina applicabile, mentre il controllo giudiziale sulla sussistenza dei requisiti statutari legislativamente determinati, dovrebbe essere limitato al solo profilo della legittimità, restringendo in tale modo le possibili interferenze esterne sul funzionamento della vita associativa⁴⁵. Non sarebbe, infine, giuridicamente

⁴² In questi termini MANCINI F.G., ROMAGNOLI U., *op. cit.*, 24.

⁴³ Il punto è chiarito in RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Riv. Soc.*, 1961, 798 ss., ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, 238.

⁴⁴ Così RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, cit., 389.

⁴⁵ Così RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., 238.

ammissibile un provvedimento legislativo sulla personificazione del sindacato, giacché l'attribuzione *ex lege* della personalità giuridica rappresenterebbe un trattamento diverso rispetto a quello riservato alle altre associazioni private, nei confronti delle quali l'acquisizione della personalità è a carattere volontario, e, come tale, discriminatorio⁴⁶.

2.1. Il valore immunitario della scelta privatistica: gli ulteriori sviluppi della teorica.

La prospettiva aperta dagli studi di Pietro Rescigno e le riflessioni argomentative svolte dall'Autore hanno dato un contributo fondamentale non solo alla costruzione concettuale della teorica immunitaria, ma anche al progressivo formarsi nella dottrina italiana del convincimento per cui è indispensabile una rigorosa astensione del legislatore e della stessa giurisprudenza, al fine di tutelare l'autonomia del sindacato. Lo riprova la posizione espressa da Federico Mancini, il quale, nel teorizzare la provvidenzialità dell'inattuazione del dettato costituzionale, avanza le più decise critiche nei confronti delle disposizioni in tema di personificazione del sindacato e di controlli sui rapporti interni, riprendendo, segnatamente, le preoccupazioni manifestate da Rescigno: <<i>i rischi che si corrono lasciando i gruppi (appunto i sindacati e i partiti) al regime di diritto privato delle associazioni non riconosciute [sono] minori del pericolo che si annida nell'intervento e nel controllo che continuerebbe una delle posizioni più ingiuste dello Stato moderno, rispettoso dell'immunità di ordine economico e invece invadente rispetto all'ordine politico, dove la democrazia finisce per identificarsi con la dottrina della classe politica al potere>>⁴⁷.

Le riflessioni di Rescigno sono accolte anche da Gino Giugni, il quale, nel criticare i tentativi della dottrina giuslavoristica di sostenere l'immediata precettività del disposto costituzionale sulla democrazia interna, afferma che <<i>il principio democratico, come regola di conformazione di tutte le aggregazioni sociali, può essere

⁴⁶ RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., 231.

⁴⁷ Così MANCINI F., *op. cit.*, 587. L'influenza delle argomentazioni di Rescigno è rilevata altresì da TREU T., *Libertà sindacale: diritti individuali e problemi organizzativi*, in *Riv. Int. Dir. Uomo*, 1989, 198.

contestabile in termini di principio, e sul piano applicativo, potrebbe aprire insidiosi varchi nei rapporti tra Stato e gruppi intermedi>>⁴⁸.

Una prima compiuta costruzione teorica nel solco delle posizioni di Rescigno è però elaborata da Massimo Basile, il quale nel contrapporsi alla tesi di Galgano sull'applicabilità diretta alle associazioni di fatto della disciplina codicistica dettata con riferimento all'associazione riconosciuta, definisce un regime immunitario a tutela di tutte le forme associative, teoricamente fondato sul combinato disposto dell'art. 18 Cost. e dell'art. 36 cod. civ.⁴⁹. Il precetto civilistico appena richiamato, ai sensi del quale l'ordinamento interno dell'associazione non riconosciuta è regolato dagli accordi associativi, diviene espressione della libertà di associazione sancita sul piano costituzionale all'art. 18 Cost. Pertanto, l'art. 36 cod. civ. costituisce, secondo Basile, una disposizione codicistica costituzionalmente garantita, da cui consegue l'«attribuzione ai privati della massima autonomia, in primo luogo in ordine alla determinazione della causa dell'atto costitutivo e dell'ordinamento interno»⁵⁰. Pertanto, gli statuti divengono espressione della sovranità degli associati e sulla base di essi diviene costituzionalmente ammissibile prevedere qualsivoglia forma organizzativa interna.

Cionondimeno, nella costruzione immunitaria di Basile, gli accordi associativi possono essere integrati in via analogica e residuale dalle disposizioni codicistiche dettate per le associazioni riconosciute, qualora la disciplina statutaria interna non regolamenti una determinata situazione, ovvero quando essa contrasti con la necessità

⁴⁸ Così GIUGNI G., *Commento sub art. 39*, cit., 267.

⁴⁹ A tale riguardo cfr. BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 206; la posizione è ribadita anche in BASILE M., *Associazione*, III) *Associazioni non riconosciute* (voce), in *Enc. Giur.*, III, Roma, 1990, 3. Sull'attuale contrapposizione tra la teorica di Massimo Basile e di Francesco Galgano cfr. ampiamente MONTANI V. *Art. 36 (Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute)*, in PONZANELLI G., (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, Milano, 2016, 31 ss., spec. 77 ss. Secondo RUBINO D., *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1952, 33 dovrebbe escludersi finanche l'estensione analogica «specie tenendo presente che il cpv. dell'art. 36, l'art. 37 e l'art. 38 hanno già avvicinato fino al limite estremo – probabilmente eccessivo – la disciplina delle associazioni non riconosciute a quella delle associazioni riconosciute: se si fa ancora un passo avanti su questa via, tanto vale proclamare il principio della formazione corporativa», vale a dire la struttura propria delle associazioni riconosciute.

⁵⁰ Queste le parole di BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 193.

di tutelare i diritti fondamentali dell'individuo, sanciti all'art. 2 della Carta Costituzionale⁵¹.

Quest'ultima argomentazione, invece, non è condivisa dalla posizione di Augusto Barbera, il quale sostiene che ai sindacati, così come ai partiti, debba riconoscersi un'immunità totale da qualsiasi interferenza esterna, sia essa legislativa o giurisdizionale, quand'anche gli atti o le decisioni dell'organizzazione ledano i diritti individuali fondamentali. L'Autore nega, invero, la possibilità di valorizzare in una prospettiva immunitaria l'art. 2 della Costituzione, come sostenuto, invece, da Rescigno, poiché osserva che siffatta disposizione costituzionale tutela i diritti della persona anziché l'autonomia organizzativa. Quanto non può essere desunto dalla Costituzione formale, tuttavia, rappresenta ormai un elemento imprescindibile della Costituzione materiale, difatti, riprendendo le parole dell'Autore: «non si può non prendere atto che l'«immunità» dei moderni «Principi» quali sindacati e partiti è ormai un dato della 'costituzione materiale', di fronte a cui cede la stessa esigenza di tutela della persona e di fronte a cui si arresta, quasi come di fronte alla sovranità della Chiesa, la stessa giurisdizione civile dello Stato»⁵².

2.2. Libertà di organizzazione sindacale e libertà sindacale individuale nel pensiero di Giuseppe Pera.

All'interno delle riflessioni teoriche a sostegno e chiarificazione della costruzione immunitaria si pongono anche le argomentazioni di Giuseppe Pera, il

⁵¹ Critico su questa teorica RUSCIANO M., *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1985, 602, giacché «si cadrebbe nell'eccesso di riconoscere al sindacato una vera e propria «immunità»». Le argomentazioni dell'Autore sono invece accolte da BOLLANI A., *op. cit.*, 9.

⁵² Così BARBERA A., *Commento sub art. 2*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 115 ss. Sul tema si veda anche VOLPE PUTZOLU G., *op. cit.*, 100 ss., la quale esclude la necessità di un'organizzazione democratica per i sindacati non registrati, per «l'evidente necessità» di dover altrimenti ammettere i controlli sull'organizzazione interna da parte di organi estranei a quelli associativi. In caso di attuazione del disposto costituzionale, invece, il controllo dovrebbe in ogni caso limitarsi al profilo di legittimità, ravvisando altrimenti una lesione della libertà di organizzazione sindacale sancita dall'art. 39 co. 1 della Costituzione. Nell'opinione dell'autrice è necessario limitare il più possibile l'applicazione del principio democratico per evitare che «in nome di un principio generico, mutevole si finisca con l'intralcio gravemente l'azione di organismi considerati dal nostro ordinamento costituzionale come fattori essenziali di progresso e di sviluppo delle nostre istituzioni» (VOLPE PUTZOLU G., *op. cit.*, 102).

quale sistematizzò concettualmente il rapporto tra la libertà di organizzazione del sindacato e la libertà sindacale individuale di cui all'art. 39 co. 1 Cost.

L'operazione esegetica sostenuta da Pera muove dal presupposto dell'esistenza di un'antinomia interna al disposto costituzionale, segnatamente, tra il precetto di cui al comma terzo dell'art. 39 Cost. e la salvaguardia dell'autonomia sindacale tutelata, invece, al comma primo della medesima disposizione. Infatti, il concetto di democrazia, osserva l'Autore «può avere i più impensati e diversi svolgimenti concreti, secondo le tradizioni, le caratteristiche di ambiente, le esigenze che di volta in volta si ritenga di dover esaltare o comprimere»⁵³ e la sua effettività non può essere garantita che attraverso la previsione di un apparato di controlli e sanzioni, risultando difficilmente compatibile con la tutela e la protezione dell'autonomia del sindacato⁵⁴.

In un tale contesto giuridico, Pera delinea solamente due strade percorribili: o, afferma, si costruisce «sulla sabbia», ossia si attua legislativamente una concettualizzazione della democrazia interna puramente formale, come tale destinata a non avere alcun effetto pratico, oppure, all'opposto, si applica effettivamente il disposto costituzionale, prevedendo controlli sul funzionamento interno e sanzioni nel caso di mancata conformità ai requisiti normativamente fissati a tutela dei diritti e delle posizioni giuridiche individuali, rischiando di compromettere, di fatto, l'esercizio delle funzioni proprie delle organizzazioni sindacali⁵⁵. In altri termini, l'applicazione del precetto sulla democrazia nel sindacato per avere «effettivamente corso, (...) apre la strada ai controlli dell'autorità; e i controlli possono portare alla fine della libertà»⁵⁶.

Pertanto, nell'argomentazione dell'Autore, se si vuole «di fatto» salvaguardare la libertà sindacale diviene necessario accogliere un'interpretazione fortemente restrittiva del disposto espresso al comma terzo dell'art. 39 Cost., che ne ridimensioni la portata fino ad esaurirne il significato. Sulla base di siffatte considerazioni, egli critica, in primo luogo, le posizioni dottrinali sull'efficacia precettiva immediata della condizione di democraticità, sostenendo, invece, l'indirizzo

⁵³ Così PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 82.

⁵⁴ Cfr. PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 84.

⁵⁵ Cfr. PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 92.

⁵⁶ In questi termini PERA G., *Il trentanovismo è nelle cose*, in *Pol. dir.*, III, 1985, 509-510 il quale ribadisce la sua posizione in occasione della presentazione del progetto di attuazione della legge costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione Bozzi") costituita nella IX legislatura.

dottrinale prevalente, che ritiene quest'ultima un requisito inscindibilmente legato al riconoscimento della personalità giuridica⁵⁷. Ne consegue che, la condizione democratica potrà essere legislativamente imposta solamente a quei sindacati i quali, una volta attuato l'art. 39 Cost., chiedano la registrazione. Qualora, poi, il sistema sindacale prefigurato dalla Costituzione sia attuato, il controllo dell'autorità pubblica sulla sussistenza dei requisiti di democrazia statutaria dovrà limitarsi al profilo della legittimità, una considerazione che diviene teoricamente sostenibile accogliendo un'interpretazione letterale del testo, il quale dispone solamente che gli statuti <<sanciscano>> un ordinamento democratico⁵⁸.

L'interpretazione restrittiva del terzo comma dell'art. 39 della Costituzione si accompagna ad una interpretazione del primo comma accentuata sul riconoscimento della libertà sindacale quale diritto dell'organizzazione di costituirsi autonomamente sulla base di qualsiasi forma, sia essa o meno democratica. Difatti, nelle riflessioni di Pera, l'esegesi dell'art. 39 co. 1 Cost. pone in luce come la garanzia costituzionale sia letteralmente riferita all'*organizzazione* sindacale, conseguendone <<l'impossibilità di qualsivoglia ingerenza dello Stato nell'organizzazione sindacale, l'inaammissibilità di predisporre modelli legali organizzatori di sorta nel cui ambito debbano di necessità esercitarsi le iniziative sindacali>>⁵⁹.

Dal momento che l'art. 39 co. 1 Cost. tutela il diritto del sindacato di definire autonomamente la propria organizzazione, l'Autore perviene alla conclusione per cui la libertà sindacale individuale non si estende all'interno del rapporto associativo attraverso il riconoscimento del diritto di partecipazione del membro, ma si esprime nel diritto di aderire o non aderire ad un sindacato di propria scelta e di recedervi per costituire nuove organizzazioni sindacali⁶⁰. La salvaguardia dei diritti individuali pur auspicabile, rimane un fattore di discussione sindacale interna, mentre il legislatore dovrà tutelare la libertà sindacale individuale assicurando istituzionalmente l'azione sindacale e la presenza di un sistema pluralista. Di talché, conclude l'Autore, <<se la

⁵⁷ Tra gli altri, RIVA SANSEVERINO L. *Associazione sindacale (voce)*, in *Noviss. Dig. It.*, II, Torino, 1958, 1448, VOLPE PUTZOLU G., *op. cit.*, 100 ss.; SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, 122-123.

⁵⁸ Il punto è chiarito in PERA G., *Il trentanovismo è nelle cose*, cit., 510; similmente anche in PERA G., *Libertà sindacale (dir. vig.)*, cit., in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1974, nt. 95.

⁵⁹ Così PERA G., *Libertà sindacale (dir. vig.)*, cit., 513.

⁶⁰ Al riguardo, PERA G., *Il trentanovismo è nelle cose*, cit., 510.

gente ritiene che un sindacato, come un partito, non siano democratici, non ha altro da fare che abbandonarli e dar corso a nuove associazioni>>⁶¹.

2.3. Libertà e immunità del sindacato di Umberto Carabelli.

La prospettiva immunitaria tracciata dagli studi di Pietro Rescigno assume il carattere di una compiuta e organica teoria giuridica grazie alle argomentazioni di Umberto Carabelli che, attraverso l'impiego della metodologia pluriordinamentale, giunge a fondare teoreticamente l'inammissibilità di interventi dello Stato sull'ordinamento intersindacale, quale portato necessitato del nucleo precettivo dell'art. 39 co. 1 della Costituzione.

Nell'esegesi della formulazione sostenuta dall'Autore, infatti, il Costituente prescrive una specifica e peculiare tutela nei confronti dell'*organizzazione* del sindacato, in quanto *necessitata* e propedeutica all'esercizio delle attività sindacali esterne costituzionalmente tutelate. Nelle parole di Carabelli, precisamente, <<la garanzia costituzionale di libertà non può, concettualmente, che essere preventivamente rivolta ai comportamenti organizzatori (..) i quali costituiscono il presupposto logico dei comportamenti organizzati>>⁶², con la conseguenza che la libertà sancita al dettato di cui all'art. 39 co. 1 si esprime innanzitutto nel diritto del sindacato di darsi un proprio ordinamento⁶³.

Dal quadro costituzionale discendono, secondo l'Autore, inevitabili implicazioni sistemiche nella regolamentazione dei rapporti tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sindacale con riguardo alla rilevanza che può essere riconosciuta ai 'materiali normativi' adottati dalle istituzioni sindacali. In particolare, mentre nella prospettiva pluralista dei rapporti tra ordinamenti, i singoli 'materiali normativi' di quello particolare potrebbero essere, a seconda dei casi, assorbiti, rifiutati o rimanere irrilevanti per l'ordinamento generale statale, nel sistema costituzionale l'art. 39 co. 1 Cost. sancisce l'irrilevanza per lo Stato delle norme adottate dalle istituzioni sindacali.

⁶¹ Così PERA G., *Il trentanovismo è nelle cose*, cit., 510.

⁶² Così CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, 1986, 199.

⁶³ Cfr. CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 140.

Di talché, diviene precluso all'ordinamento generale statale tanto l'assorbimento, quanto il rifiuto delle norme adottate dalle istituzioni sindacali⁶⁴.

Oltretutto, a precipitato della considerazione per cui l'irrilevanza del materiale sindacale è sancita al livello costituzionale, segue che tale condizione non potrebbe essere posta in discussione a *fortiori* da norme gerarchicamente inferiori dell'ordinamento statale, riconoscendo così all'organizzazione sindacale una sfera assoluta di immunità da interventi esterni⁶⁵.

Attraverso siffatto percorso argomentativo, dunque, Carabelli giunge ad escludere che i 'materiali normativi' del sindacato possano essere assorbiti dall'ordinamento giuridico ed acquisire, ai sensi dell'art. 36 cod. civ., gli effetti civilistici riconosciuti agli accordi interni delle altre associazioni di fatto, così come esclude che tali norme possano essere rifiutate dall'ordinamento giuridico, quand'anche lesive dei diritti inviolabili dell'uomo costituzionalmente tutelati all'art. 2 della Costituzione⁶⁶. L'Autore accoglie, pertanto, il rilievo di Augusto Barbera, per il quale, come si è visto, ai sindacati deve riconoscersi un'immunità di carattere assoluto, sostenendo però che tale condizione costituisce <<molto più che un dato della Costituzione materiale, essa è (..) un dato ricavabile dalla Costituzione formale e come tale privo della valenza negativa con cui è stato inteso fino ad oggi, ma al contrario esaltato nel suo valore positivo di assoluta libertà di qualsivoglia ingerenza dello Stato>>⁶⁷.

Le ragioni di tutela e protezione dei diritti e delle libertà individuali vengono, invece, confinate al piano dell'etica sindacale e indirettamente garantite dal principio del pluralismo organizzativo, il quale costituisce la <<stessa ragione dell'assetto immunitario>>⁶⁸. Secondo l'Autore, infatti, il Costituente ha riconosciuto nella possibilità di costituire nuove associazioni sindacali <<la massima garanzia idonea a promuovere indirettamente all'interno di queste organizzazioni l'esistenza di una vita

⁶⁴ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 188.

⁶⁵ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 195 ss.

⁶⁶ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 201. In relazione a queste due norme, infatti, come più sopra ricordato, la dottrina aveva sostenuto che la tutela della libertà di associazione (ai sensi dell'art. 18 Cost.) comporti la rilevanza nell'ordinamento statale della disciplina fissata dagli «accordi degli associati» ai sensi dell'art. 36 cod. civ., e che il regime immunitario non precludeva comunque la garanzia all'interno delle formazioni sociali dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.).

⁶⁷ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 143.

⁶⁸ Così CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 145.

democratica, il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, il rispetto degli stessi 'accordi' organizzativi>>⁶⁹. In questa lettura della cornice costituzionale, il requisito della democraticità nel sindacato si esaurisce, così come già sostenuto in dottrina da Pera, nel riconoscimento all'individuo della libertà sindacale individuale di adesione e di recesso dall'organizzazione sindacale, dunque, in sostanza, nella libertà di affiliazione sindacale⁷⁰.

Carabelli stabilisce così una netta distinzione tra rapporti interni e rapporti esterni al sindacato, in conseguenza della quale tutte le controversie sorte all'interno dell'ordinamento sindacale, sia in relazione agli aspetti patrimoniali (contributi, gestione di fondi etc.), sia con riguardo ai profili non patrimoniali (esclusione del socio, tutela della minoranza etc.), divengono giuridicamente irrilevanti per lo Stato. Quest'ultimo deve astenersi da ogni interferenza, tanto legislativa quanto giurisdizionale⁷¹.

3. Autonomia organizzativa e democrazia interna nelle riflessioni della dottrina tedesca.

Nelle riflessioni della dottrina giuslavoristica italiana prevalente, dunque, il rapporto tra controllo sulla natura democratica del sindacato e salvaguardia della sua autonomia si fonda sul principio libertà-immunità: l'art. 39 co. 1 Cost. sancisce l'inammissibilità di ingerenze dello Stato sull'ordinamento sindacale e l'impossibilità di predisporre modelli organizzativi eteroregolati. L'iscrizione all'organizzazione sindacale è configurata come momento nel quale l'individuo rinuncia ai suoi diritti, con la conseguenza che l'osservanza del requisito della condizione di democraticità espresso al co. 3 del medesimo art. 39 Cost. è inevitabilmente confinata al piano dell'autonomia sindacale.

Tale costruzione teorica è stata posta in discussione nella dottrina giuslavoristica al più per estendere in via analogica al sindacato costituito nella forma nell'associazione di fatto di cui all'art. 36 cod. civ., alcune disposizioni dettate dal

⁶⁹ Così CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 145.

⁷⁰ Così CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 145.

⁷¹ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 146.

codice civile per l'associazione riconosciuta, giungendosi così a sostenere l'ammissibilità di un controllo giurisdizionale, comunque limitato, nella maggioranza delle riflessioni argomentative, al solo profilo della legittimità formale.

L'impostazione accolta dalla dottrina italiana, così brevemente ripresa, si distingue per diversi aspetti da quella delineata nelle elaborazioni della dottrina tedesca. In queste riflessioni, infatti, prevale l'affermazione per cui la condizione di democraticità interna delle organizzazioni sindacali (c.d. *innergewerkschaftliche Demokratie*) costituisce un fondamentale principio giuridico dell'assetto costituzionale.

La dottrina è pervenuta alla formazione di tale convinzione attraverso due diverse teorie giuridiche. La prima è motivata con l'applicazione alle organizzazioni sindacali del requisito costituzionale di democraticità interna espressamente sancito all'art. 21 co. 1 della *Grundgesetz* (GG) per le formazioni partitiche. La seconda elaborazione, oggi prevalente, è fondata sull'art. 9 co. 3 GG, dal quale sarebbe desumibile in via implicita la necessità di un ordinamento sindacale democratico.

Sullo sfondo di entrambe le riflessioni teoriche risiede, nondimeno, la medesima consapevolezza della peculiare posizione giuridica delle organizzazioni sindacali, le quali, sebbene siano formalmente associazioni private ed autonome, diversamente dagli altri soggetti privati, svolgono funzioni indispensabili all'interno dell'ordinamento giuridico.

3.1. *Democrazia nei partiti e democrazia nel sindacato.*

L'orientamento che fu prevalente nella fase di prima elaborazione dottrinale, sostiene l'applicabilità alle organizzazioni sindacali dell'art. 21 co. 1 della GG, il quale sancisce espressamente che l'ordinamento interno dei partiti politici deve conformarsi ai principi democratici (la c.d. *innerparteiliche Demokratie*)⁷². Il legislatore tedesco è

⁷² La nascita di questo indirizzo è stata fortemente influenzata dagli studi sociologici sulle organizzazioni ed in particolare dalle riflessioni di Robert Michels (MICHELS R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig, 1911, tr. it. MICHELS R., *La sociologia del Partito politico*, Bologna, 1966), che hanno indotto la dottrina ad assumere una diversa impostazione nella lettura del rapporto tra il membro e l'organizzazione. Si pone, infatti, in risalto in tali studi, la tendenza alla burocratizzazione delle strutture,

intervenuto in attuazione del disposto costituzionale con legge del 24 luglio 1967, successivamente modificata, cosicché, secondo questo primo indirizzo, tale disciplina legislativa costituisce la fonte da cui poter desumere il contenuto degli obblighi democratici a cui debbono soggiacere, altresì, le associazioni sindacali⁷³.

Il fondamento teorico di questa impostazione è costituito dall'osservazione della crescente attribuzione al sindacato di funzioni pubbliche (c.d. *öffentlichen Funktionen*). Tra di esse, gli Autori annoverano, a titolo esemplificativo, la partecipazione all'esercizio della funzione giudiziale in funzione consultiva (es. § 14 *Sozialgerichtsgesetz* - SGG), l'esercizio di funzioni di rappresentanza dei lavoratori dinnanzi allo Stato per la determinazione delle politiche sul lavoro e in materia socio-economica, nonché l'esercizio della funzione di contrattazione collettiva, poiché mediante la conclusione dell'accordo il sindacato fissa le condizioni retributive e di lavoro applicabili ai lavoratori⁷⁴. Attraverso la valorizzazione dell'*Öffentlichkeitscharakter* delle associazioni sindacali, declinato, a seconda degli Autori, nell'affermazione di uno "status pubblico" (c.d. *öffentlichen Status*), oppure nell'assunzione da parte di esse di un compito pubblico (c.d. *öffentliche Aufgabe*),

la "legge ferrea dell'oligarchia", l'apatia del singolo da cui si consegue la necessità di una valorizzazione della posizione giuridica dell'individuo nei confronti dell'organizzazione. Si veda a tal proposito l'introduzione di uno dei primi studi apparsi sul tema, ossia quello di POPP K., *Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und Innerverbandliche Willensbildung*, Berlin, 1975, 9 ss., e 185 ss.; TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht? Die Diskussion um ein Verbände-gesetz in demokratiethoretischer Sicht*, in *Aus Pol. u. Zeitgesch.*, 27, 1977, 27 ss.

⁷³ La legge richiamata in testo è stata da ultimo modificata dall'art. 2 della legge del 22 dicembre 2015; Sul problema della democrazia interna ai partiti si veda anche SCHELTER K., *Demokratisierung der Verbände? Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden*, Berlin, 1976, 43 ss. Il nodo principale affrontato dalla letteratura tedesca sulle formazioni partitiche è costituito dal sistema di finanziamento, cfr. sul punto tra li altri, KLEIN H., *Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 2000, 1441 ss.

⁷⁴ Le funzioni pubbliche vengono esemplificate, tra gli altri, da SCHWERDTFEGER G., *Individuelle und kollektive Koalitionsfreiheit. Rechtliche Ausgestaltung, Betätigungsbereiche*, Berlin-Heidelberg-New York, 1981, 40 ss.; TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*, Tübingen, 1978, 47 ss.; L'esercizio da parte del sindacato di funzioni pubbliche ha condotto parte della dottrina a porre in discussione anche lo statuto giuridico privato del sindacato, sostenendone il regime giuridico di diritto pubblico, ovvero a mantenere il regime privatistico assoggettando, tuttavia, i rappresentanti sindacali alla responsabilità dei funzionari pubblici: sul punto cfr tra gli altri SCHEFFLER G., *Zum öffentlichen Status der Gewerkschaften*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1956, 849 ss. per il quale il sindacato è soggetto di diritto pubblico ed esercita un potere pubblico ai sensi dell'art. 19 co. 4 della Costituzione. La posizione dell'Autore è criticata da OSSENBÜHL F., *Der öffentliche Status der Gewerkschaften*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1965, 1561 ss.; cfr. invece LERCHE P., *Verfassungsrechtlichen Zentralfragen des Arbeitskampfes*, Berlin-Zürich, 1968, 28 ss. il quale sostiene uno "status pubblico" del sindacato senza tuttavia porre in discussione la forma giuridica privata; sul punto ampiamente POPP K., *op. cit.*, a cui si rimanda per l'ulteriore bibliografia (specc. 42 ss.).

questo orientamento mette in discussione la concezione del sindacato quale soggetto di mera rappresentanza degli interessi, propria dei gruppi privati, assimilandolo invece, con riguardo alle funzioni esercitate, alle forme partitiche.

La nozione di partito politico di cui al dettato costituzionale sopraccitato, invece, viene interpretata estensivamente, sì da comprendere non solo i partiti rappresentati in Parlamento, ma anche tutti i gruppi collettivi esistenti nella società che influenzano l'attività legislativa. Del resto, affermano gli Autori che aderiscono a questo orientamento dottrinale, attraverso l'art. 21 co. 1 GG, il Costituente ha assunto una precisa posizione a sostegno della struttura democratica quale forma di Stato, che, come tale, travalica la mera conformazione interna della forma partitica per estendersi alla configurazione dei gruppi collettivi che la compongono⁷⁵.

Tale indirizzo è accolto, tra gli altri, da Thilo Ramm, per il quale la previsione espressa all'art. 21 co. 1 GG deve interpretarsi nel senso che tutti i soggetti collettivi, che assumono una <<posizione di potere debbono essere organizzati in modo democratico>>⁷⁶. Infatti, nelle argomentazioni dell'Autore, il requisito costituzionale della democraticità interna ai partiti è previsto dal Costituente al fine di garantire che la funzione legislativa sia attribuita a soggetti costituiti al loro interno in modo democratico, e, dunque, che siffatto potere sia effettivamente esercitato <<ad espressione del volere del popolo>>, come sancito all'art. 20 co. 2 GG. Pertanto, la configurazione del sistema costituzionale non potrebbe essere <<alterata>> dal coinvolgimento di organizzazioni non democratiche, che ne rappresenterebbero elementi di rottura, conseguendone, in particolare, una precisa implicazione nella disciplina del rapporto tra lo Stato e le organizzazioni sindacali che esercitano la funzione di negoziazione collettiva. Nei confronti di queste ultime, infatti, la condizione costituzionale di democraticità spiega efficacia precettiva immediata, in quanto esse assumono la posizione di "*Normsetzungsorgane*", ossia di soggetti che,

⁷⁵ Cfr. FÖHR H., *Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz*, Berlin, 1974, 125 ss.; RIDDER H., *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands*, Stuttgart, 1960, 11 ss.; per una critica a tale orientamento cfr. SCHELTER K., *op. cit.*, 58 ss. Al riguardo anche di recente FUEST A., *Die demokratische Struktur von Spartengewerkschaften*, Frankfurt am Main, 2012, 50 ss.

⁷⁶ RAMM T., *Kampfmaßnahme und Friedenspflicht im deutschen Recht*, Stuttgart, 1962, 46.

attraverso la stipulazione dell'accordo collettivo, determinano la disciplina normativa applicabile alle relazioni di lavoro⁷⁷.

3.2. Il requisito della condizione di democraticità ai sensi dell'art. 9 co. 3 della Grundgesetz.

Dopo l'iniziale fase di accoglimento, questa costruzione teorica è stata oggetto di critiche da parte crescente della dottrina tedesca, soprattutto in ragione dell'ambiguità del concetto di funzione pubblica e 'status pubblico' propugnata. A questo orientamento, infatti, è stato obiettato di non aver delineato una compiuta definizione dei concetti impiegati, che, per tale ragione, si prestano a diverse interpretazioni, essendo state annoverate tra le funzioni pubbliche esercitate, attività sindacali, quali la stipulazione del contratto collettivo, di cui è fortemente controversa la natura⁷⁸. Si è consolidato, invece, un diverso orientamento, in virtù del quale la condizione di democraticità organizzativa costituisce un fondamentale principio giuridico desumibile dall'art. 9 co. 3 GG, in particolare quale componente essenziale della libertà sindacale individuale *ivi* tutelata⁷⁹.

Il percorso logico e argomentativo di questa diversa teoria giuridica sulla democraticità interna è compiutamente delineato, in particolare, dalle riflessioni dottrinali di Otto Ernst Kempfen e muove dalla considerazione per cui la libertà di

⁷⁷ RAMM T., *Kampfmassnahme und Friedenspflicht im deutschen Recht*, cit., 117 ss., similmente NICKLISCH F., *Gesetzliche Anerkennung und Kontrolle von Verbandsmacht. Zur rechtspolitischen Diskussion um ein Verbandsgesetz*, in BLÜME E.B., SCHWARZ P. (a cura di), *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion, Schwerpunkte der Verbandforschung*, Darmstadt, 1985, 391 per il quale le associazioni che detengono di fatto un potere economico e sociale, debbono essere espressione dell'art. 20 GG, ossia del volere del popolo.

⁷⁸ Cfr. a tale riguardo POPP K., *op. cit.*, 50 e TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, cit., 178 ss e 248 ss.

⁷⁹ Sulle argomentazioni svolte da siffatto orientamento dottrinale si vedano, tra gli altri, SCHOLZ R., *Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3)*, in MAUNZ T., DÜRING G., (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, 74, München, 2015, 166 ss.; FUEST A., *op. cit.*, 56 ss.; ASSHOFF G., *op. cit.*, 271 ss.; LÖWISCH M., RIEBLE V., *TVG § 2 Tarifvertragsparteien*, in LÖWISCH M., RIEBLE V., (a cura di), *Tarifvertragsgesetz*, 3 ed., 2012, Rn. 30 e Rn. 95; OETKER H., *§2 Tarifvertragsparteien, Anforderungen an die Organisation der Berufsverbände*, in WIEDEMANN, HERBERT (a cura di), *Tarifvertragsgesetz. Kommentar*, München, 2007, 942 ss. Mentre è rimasta in posizione minoritaria quell'orientamento dottrinale (cfr. HIRSCH J., *Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften*, Stuttgart, 1966, 128 ss.) che deriva il requisito costituzionale della democrazia interna ai sensi dell'art. 9 co. 3 GG dalla partecipazione organica del sindacato ad uffici collegiali dello Stato.

associazione sindacale costituzionalmente garantita all'art. 9 co. 3 GG costituisce un *Doppelgrundrecht*, tutelando al contempo sia la libertà sindacale collettiva che la libertà sindacale individuale. Pertanto, il dettato costituzionale salvaguarda l'autonomia dell'organizzazione sindacale, che sul punto si declina, in particolare, nella libertà di fissare autonomamente la propria disciplina interna (c.d. *organisatorische Geschlossenheit*), ma anche il singolo iscritto all'organizzazione, che è titolare della libertà sindacale individuale. Quest'ultima, in applicazione della teorica della *Drittwirkung*, si esercita tanto nei confronti dello Stato, quanto nei confronti dei privati e la dottrina tedesca annovera all'interno di questa seconda categoria non solo il datore di lavoro, bensì anche il sindacato-organizzazione, conseguendone il diritto del singolo iscritto di esercitare la libertà costituzionale riconosciutagli anche nel corso della vita associativa dell'organizzazione.

Dunque, il potere e l'autonomia di organizzazione del sindacato trova un preciso limite nella garanzia dei diritti individuali e nelle libertà dell'iscritto, con la conseguenza che la previsione costituzionale impone implicitamente al sindacato di organizzarsi secondo il principio di democraticità (c.d. obbligo di *innerorganisatorische Demokratie*), mentre eventuali restrizioni statutarie costituirebbero misure <<dirette a limitare o escludere>> la libertà sindacale individuale, come tali nulle ed illegali (così art. 9 co. 3 GG secondo periodo)⁸⁰.

Nelle riflessioni della dottrina tedesca, quindi, la libertà di organizzazione sindacale collettiva non è preordinata rispetto alla libertà individuale, ma è con essa in rapporto dialettico e strumentale⁸¹. Diversamente da quanto sostenuto dalle teorie

⁸⁰ Il punto è chiarito in KEMPEN O.E., *Verfassungsrechtliche Grundlagen tariflicher Regelungen*, in KEMPEN O.E., ZACHERT U., (a cura di), *TVG- Tarifvertragsgesetz*, 5 ed., Frankfurt a.M., 2014, 97-98 e KEMPEN O.E., §2*Tarifvertragsparteien*, in KEMPEN O.E., ZACHERT U., (a cura di), *TVG- Tarifvertragsgesetz*, 5 ed., Frankfurt a.M., 2006, 604-605.

⁸¹ La valorizzazione delle ragioni individuali da parte della dottrina tedesca del dopoguerra appare ancor più evidente se confrontata con l'interpretazione del disposto di cui all'art. 159 della CRW accolta da NEUMANN F., *Koalitionsfreiheit und Reichsverfassung. Die Stellung der Gewerkschaften im Verfassungssystem*, Berlin, 1932, 37-39. Secondo l'Autore, infatti, l'azione del sindacato nei confronti dei propri membri per l'inosservanza delle norme statutarie doveva ritenersi ammissibile in ragione dell'abrogazione implicita da parte dell'art. 159 CRW del capoverso dell'art. 152 del *Gewerbeordnung* (GWO) che escludeva tale possibilità. I membri invece non avrebbero potuto agire in giudizio, poiché le obbligazioni assunte dal sindacato nei loro confronti non costituivano obbligazioni di carattere giuridico. Dagli statuti delle coalizioni, secondo questa impostazione, non nasceva in capo ai membri un diritto soggettivo a ricevere le prestazioni *ivi* individuate, perché il "diritto interno alla coalizione" si non si componeva di rapporti giuridici (*Rechtsverhältnis*) bensì di rapporti sociali (*Sozialverhältnis*), non tutelabili in giudizio e non controllabili dallo Stato.

giuridiche sull'immunità del sindacato espresse dalla dottrina italiana, in particolare, la libertà sindacale individuale non si esaurisce nella libertà di adesione e di recesso dall'organizzazione, ma permea l'intero rapporto giuridico associativo tra il singolo iscritto e il sindacato-organizzazione, affermandosi che quest'ultima si costituisce e si concreta in un triplice diritto: il diritto di adesione, il diritto di permanenza e il diritto di recedere in ogni momento dall'organizzazione⁸².

Come più sopra ricordato, inoltre, la libertà sindacale individuale è concettualizzata dalla dottrina tedesca quale libertà esercitabile, altresì, nei confronti dello Stato. Questa considerazione porta gli Autori che aderiscono a siffatto orientamento a sostenere che il singolo iscritto vanta un diritto nei confronti dello Stato a che quest'ultimo tuteli le proprie prerogative. Ne discende che, il membro potrà agire in giudizio a tutela delle posizioni soggettive endoassociative e il sindacato giudiziale non potrà limitarsi al solo vaglio di legittimità, ma dovrà estendersi, in particolare, nella verifica della conformità degli atti interni ai principi generali della illiceità, della contrarietà alla morale e dell'ingiustizia manifesta⁸³. Al riguardo, è, inoltre, intervenuto più di recente il legislatore prevedendo espressamente, con la *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* (AGG) del 14.08.2006, l'applicabilità del divieto di discriminazione per razza, sesso, età, opinioni politiche o religiose anche alle associazioni stipulanti i contratti collettivi (*Tarifparteien*) nei confronti dei propri iscritti (§ 18 *Mitgliedschaft in Vereinigungen*) aprendo, per tal via, ad un più ampio controllo giurisdizionale di merito sul contenuto delle disposizioni statutarie⁸⁴.

⁸² Così in particolare SCHOLZ R., *Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3)*, cit., 166, il quale compendia l'esercizio del diritto individuale in tre parole chiavi: «Beitritt» «Verbleiben» «Austritt»; è rimasta invece isolata la posizione espressa dell'Autore sul problema della democrazia nel sindacato, secondo la quale l'esistenza di siffatto obbligo discende dalla titolarità solamente individuale della libertà sindacale (SCHOLZ R. *Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*, München, 1971, specc. 238 ss.). La posizione è oggi sostenuta da LESSNER-STURM J.H., *Gewerkschaft als Arbeitgeber?*, München, 2009, 60.

⁸³ SCHOLZ R., *Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3)*, cit., 166. Sul problema del controllo giurisdizionale sull'ordinamento interno delle associazioni sindacali si veda ampiamente SCHMIEGEL D., *Die Inhaltskontrolle von Koalitionssatzungen*. Berlin, 1995; Il punto è trattato altresì da SCHWERTFEGER G, *op. cit.*, 68.

⁸⁴ Si veda FUEST A., *op. cit.*, 104.

3.2.1. *La democrazia interna quale condizione per il riconoscimento della capacità di concludere contratti collettivi.*

Il requisito costituzionale della democraticità interna desunto dall'art. 9 co. 3 GG è declinato nelle argomentazioni degli Autori che aderiscono a questa seconda impostazione teorica, innanzitutto, nel diritto dell'iscritto di partecipare alla vita associativa dell'organizzazione sindacale. Tale prerogativa soggettiva si esprime nel diritto di prendere parte alla formazione della *Willensbildung*, ossia al processo decisionale interno di formazione della volontà dell'organizzazione. Questa rileva in particolar modo con riguardo all'esercizio della contrattazione collettiva, giacché, come si è ricordato nel precedente capitolo, ai sensi del § 4 co.1 della *Tarifvertragsgesetz* - TVG le norme giuridiche dell'accordo collettivo stipulato *iure proprio* dal sindacato regolamentano i rapporti di lavoro con efficacia immediata ed inderogabile. Per tale ragione, la libertà sindacale individuale dell'iscritto implica, secondo questa teoria giuridica, in primo luogo, il diritto costituzionalmente tutelato di influenzare e condizionare, attraverso un procedimento decisionale interno democratico, la determinazione delle condizioni economiche e di lavoro⁸⁵.

Peraltro, l'esercizio della funzione di contrattazione collettiva assume un significato ulteriore nelle riflessioni della dottrina tedesca, giacché accanto alle ragioni di tutela e protezione dell'individuo nei confronti dell'arbitrio dell'organizzazione fin qui descritte, si pone, altresì, una diversa sistematizzazione del rapporto tra lo Stato e le associazioni sindacali stipulanti. La dottrina tedesca, infatti, afferma che l'autonomia contrattuale riconosciuta al sindacato dall'art. 9 co. 3 GG costituisce una delega a determinare le condizioni di lavoro dei lavoratori, giacché le clausole contrattuali stipulate dal sindacato in nome proprio spiegano efficacia immediata ed inderogabile nei confronti dei rapporti di lavoro individuali. La funzione normativa,

⁸⁵ Cfr. LÖWISCH M., *Die Voraussetzung der Tariffähigkeit*, in in *Zeitschr. f.ArbeitsR.*, 3-4, 1970, 306; DÄUBLER W., HEGE H., *Koalitionsfreiheit: ein Kommentar*, Baden-Baden, 1976, 70; KITTNER M., SCHIEK D., KITTNER M., SCHIEK D., *Kommentierung von Art. 9 Abs. 3 GG*, in STEIN E., DENNINGER E., HOFFMANN-RIEM W., SCHNEIDER H.P., *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG)*, 3 ed., Luchterhand, 2001, 70-71 distinguono la posizione delle associazioni sindacali da quella delle associazioni datoriali argomentando la sussistenza della condizione costituzionale di democraticità solamente nei confronti del sindacato, mentre il singolo imprenditore non vanterebbe un diritto a che la sua organizzazione si strutturi in modo democratico; SCHMIEGEL D., *op. cit.*, 160 ss.

tuttavia, è attribuita dal Costituente al Parlamento democraticamente costituito che esprime il volere del popolo (così il già richiamato art. 20 co. 1 e 3 GG), di talché il riconoscimento della vincolatività giuridica di disposizioni non stabilite attraverso un procedimento parlamentare costituisce un'eccezione al sistema costituzionalmente fissato e si fonda sul presupposto per cui le norme giuridiche del contratto collettivo siano stabilite da soggetti che esprimano garanzie almeno comparabili. Una simile condizione richiede, in particolare, che l'organizzazione sindacale stipulante sia costituita in conformità ai principi democratici, con la conseguenza che il requisito della democraticità interna costituisce anche una conseguenza della funzione costituzionale assegnata al sindacato nella sua qualità di *Normsetzer* delle condizioni di lavoro⁸⁶.

Sulla base di tali argomentazioni, la dottrina tedesca ha costruito uno stretto raccordo tra il disposto costituzionale di cui all'art. 9 co. 3 GG e il riconoscimento all'associazione sindacale della c.d. *Tariffähigkeit* disciplinata dalla *Tarifvertragsgesetz* (TVG), ossia della capacità di stipulare contratti collettivi con efficacia immediata ed inderogabile⁸⁷. Difatti, nel § 2 della TVG – ai sensi del quale il contratto collettivo deve essere concluso dall'associazione sindacale e da un singolo datore di lavoro, ovvero da un'associazione datoriale – manca una definizione della nozione di sindacato contraente, sicché la giurisprudenza, a partire dalla sentenza del Tribunale costituzionale (*Bundesverfassungsgericht* – BverfG) del 18.11.1954 e le successive elaborazioni dottrinali ne hanno individuato i relativi criteri. Tra i requisiti a tale fine enucleati, la condizione di *innergewerkschaftliche Demokratie* è divenuta, sulla base delle riflessioni e delle argomentazioni sopra ricordate, una precipuo attributo propedeutico alla definizione del soggetto contraente quale organizzazione sindacale stipulante il contratto collettivo con efficacia giuridicamente vincolante⁸⁸.

⁸⁶ ASSOHOFF G., *Innere Rechtsverfassung der DGB-Gewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Ed., Wiesbaden, 2014, 271 ss.; LÖWISCH M., *op. cit.*, 295 (specc. 306); BIEDENKOPF K.H., *Grenzen der Tarifautonomie*, Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1964, 104 ss.; RICHARDI R., *BetrVG § 2 Stellung der Gewerkschaft und Vereinigung der Arbeitgeber*, in RICHARDI R., ET AL., (a cura di), *Betriebsverfassungsgesetz*, 14 ed., München, 2014, 99 ss.

⁸⁷ Sullo specifico rapporto tra libertà di coalizione e capacità di stipulazione del contratto collettivo e dunque sul rapporto tra l'art. 9 co. 3 GG e l'art. 2 TVG si veda RICHARDI R., *Koalitionsfreiheit und Tariffähigkeit*, in KOHTE W., DÖRNER H.J., ANZINGER R., *Arbeitsrecht im sozialen Dialog. Festschrift für Hellmut Wissmann zum 65. Geburtstag*, München, 2005, 159 ss.

⁸⁸ LÖWISCH M., *Die Voraussetzung der Tariffähigkeit*, in *Zeitschr. f.ArbeitsR.*, 3-4, 3-4, 1970, 294. SCHWERTFEGGER G., *op. cit.*, 47. Nella letteratura in lingua inglese si veda anche FUCHS M., *The evolving structure of collective bargaining in Europe 1990-2004. National Report Germany*, in *The evolving*

Conseguentemente, nella dottrina così come nella giurisprudenza v'è concordanza nel ritenere che, nonostante il principio dell'autonomia statutaria sancito dall'art. 9 co. 3 ed espresso al § 40 del BGB (c.d. *Satzungsautonomie*) le organizzazioni sindacali debbano garantire nella definizione della propria struttura interna un nucleo essenziale di democrazia procedurale. Si discute, tuttavia, non diversamente da quanto avviene nella dottrina italiana, in ordine al contenuto specifico del requisito, attorno al quale non si è formata una posizione comune. Sicché secondo talune riflessioni, a titolo esemplificativo, è necessario che sia garantita la parità di trattamento e di voto (c.d. principio del *'one man, one vote'*) e che sia tutelato il diritto di informazione e trasparenza in favore degli iscritti attraverso il 'flusso di informazioni', altri Autori, invece valorizzano principalmente il ruolo dell'assemblea nell'assunzione delle decisioni più rilevanti per lo svolgimento del rapporto associativo⁸⁹. Infine, secondo una riflessione teorica avanzata più di recente, l'assetto definito dal sistema costituzionale di cui all'art. 9 co. 3 GG imporrebbe anche la necessità di introdurre un controllo di adeguatezza sulle clausole statutarie dei sindacati contraenti, al fine di garantire che il processo decisionale sia sorretto da una effettiva legittimazione dei propri membri (c.d. *Angemessenheitskontrolle der Satzungen*). È stato così proposto di attribuire al tribunale la competenza a verificare siffatta conformità e, nel caso di violazione del requisito di democraticità interna, a

structure of collective bargaining. A comparative analysis based on national report in the countries of the European union, Università di Firenze-Commissione Europea, 4 ss. A quanto consta, tuttavia, non vi sono ad oggi pronunce giurisprudenziali nelle quali la *Tariffähigkeit* sia stata disconosciuta per mancanza del requisito di democraticità interna.

⁸⁹ Dall'esame della variegata letteratura emerge con evidenza come il punto di riferimento sia costituito dalla legge sui partiti - *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)* del 24 luglio 1967, da ultimo modificata con l'art. 1 legge del 22 dicembre 2015 -, di talché, si desume, per esempio: la necessità di prevedere in statuto l'assemblea degli iscritti (che può essere alternativamente dei membri o dei loro delegati), similmente a quanto previsto dai §§ 8 co. 1 e 9 co. 1 della legge sui partiti; l'obbligo di convocare regolarmente l'assemblea, almeno ogni uno o due anni, non diversamente dal § 9 co. 1 che ne sancisce l'obbligo di convocazione biennale; l'obbligatoria attribuzione all'assemblea di determinate decisioni quali, le modifiche statutarie, le decisioni in materia di contribuzione, fusione e scioglimento, similmente a quanto previsto dal § 9 co. 3 della legge sui partiti; l'individuazione di un complesso non derogabile di diritti, quale l'obbligo di motivazione per l'esclusione di un iscritto, similmente a quanto previsto dal § 10 'diritti degli iscritti' della summenzionata legge. Sui requisiti di democrazia interna cfr. tra gli altri, KEMPEN O.E., §2 *Tarifvertragsparteien*, cit., 604; LÖWISCH M., RIEBLE V., *Tarifvertragsgesetz*, 3 ed., 2012, 584 ss.; OETKER H., *op.cit.*, 943 ss.; SCHELTER K., *op. cit.*, 116 ss.; TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, cit., 80 ss.; BILSTEIN H., *Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel*, in *Gewerk. Monatsh.*, VI, 1970, 347; ASSHOFF G., *op. cit.*, 271.

stabilire un termine entro il quale il sindacato dovrebbe indire il congresso (il c.d. *Gewerkschaftstag*) per la modifica della disciplina statutaria⁹⁰.

3.3. Il sindacato e la legge. Il dibattito sull'ammissibilità di un intervento legislativo.

La dottrina giuridica tedesca, come visto, ritiene ammissibile un sindacato giurisdizionale sulle controversie interne all'organizzazione sindacale a tutela dei diritti e delle libertà individuali dell'iscritto che costituiscono espressione della libertà sindacale individuale e a verifica della sussistenza dei requisiti di democrazia organizzativa enucleati dalle diverse riflessioni ed elaborazioni dottrinali. Tra gli studiosi, invece, è più discusso se dall'obbligo di democraticità costituzionalmente sancito all'art. 9 co. 3 GG possa altresì conseguire l'ammissibilità di uno specifico intervento legislativo che fissi normativamente un modello di democrazia applicabile a tutte le associazioni sindacali.

Sull'ammissibilità di un siffatto provvedimento, invero, si è discusso ampiamente in Germania soltanto a cavallo degli anni Settanta e Ottanta, quando emerse un corposo orientamento dottrinale a sostegno della necessità di un intervento a tutela della democrazia interna nelle associazioni, seguito dalla proposta di legge presentata nel dicembre del 1976⁹¹. Le elaborazioni svolte dagli Autori che aderivano

⁹⁰ LÖWISCH M., RIEBLE V., § 2 Tarifvertragsparteien, *Tarifvertragsgesetz*, 3 ed., 2012, 585.

⁹¹ Gesetz zur Ordnung der Verbände (Verbände-Gesetz), 1976, proposto nella seduta IX seduta il 19.12.1976 pubblicato in ALEMANN U., HEINZE R., (a cura di), *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus*, Oplanden, 1979, 214-227. Si prevedono una serie dettagliata di requisiti che le associazioni interessate avrebbero dovuto obbligatoriamente inserire nei rispettivi statuti al fine dichiarato di garantire al singolo iscritto un'adeguata partecipazione al processo decisionale (§ 6 e 7). In particolare, a titolo esemplificativo, ogni associazione avrebbe dovuto obbligatoriamente costituire l'assemblea degli iscritti (Mitgliederversammlung) oppure, in alternativa, dei delegati (Vertreterversammlung): in tale ultimo caso, tuttavia, i componenti avrebbero potuto rimanere in carica per un massimo di 3 anni (§ 8), che avrebbe dovuto riunirsi a cadenza almeno annuale (§ 9). Il *Vorstand* avrebbe dovuto essere regolarmente eletto almeno ogni 3 anni (§ 11.1). I suoi componenti, così come i componenti di altri organi istituiti, avrebbero sì potuto essere al contempo parte dell'assemblea, ma nella misura massima di 1/4 rispetto al totale dei componenti dell'assemblea con diritto di voto. Con riguardo ai diritti spettanti agli iscritti, la sua esclusione, oltre a dover essere sempre motivata per iscritto, avrebbe sempre potuto essere impugnata mediante ricorso delle vie legali ordinarie (§10. 4). In relazione agli organismi competenti alla risoluzione dei conflitti interni sarebbe stata prevista la possibilità di istituire un collegio arbitrale, o per la singola lite insorta e composto in tal caso da membri pariteticamente scelti dalle parti in lite, oppure per la durata massima di cinque anni. In quest'ultimo caso i componenti non avrebbero potuto in ogni caso far parte al contempo del consiglio di amministrazione (*Vorstand*), né avere un rapporto di lavoro o professionale con l'associazione, né percepire dalla stessa entrate/retribuzioni periodiche. Avrebbe dovuto inoltre, in ogni caso, essere

a tale indirizzo trovavano il loro fondamento nell'osservazione per cui le organizzazioni sindacali avevano assunto un nuovo ruolo all'interno dell'ordinamento giuridico, in ragione della trasformazione di queste da soggetti di mera rappresentanza di interessi in formazioni di raccordo tra Stato e cittadino, con sempre maggiori funzioni pubbliche e con una significativa influenza nella società quale "potere sociale". L'evoluzione della realtà fattuale postulava, secondo tale indirizzo, una diversa definizione della relazione tra lo Stato e le organizzazioni sindacali, con particolare riguardo alla rilevanza da riconoscersi all'ordinamento interno di tali associazioni e ai procedimenti di formazione delle decisioni⁹². Tale convincimento è espresso efficacemente, in particolare, da Fritz Nicklisch, per il quale sussisterebbe un legame inscindibile tra rilevanza esterna delle attività esercitate e rilevanza degli aspetti interni dei gruppi, giacché al crescere dei diritti di collaborazione e cooperazione di un'associazione nello Stato e nella società, dovrebbero corrispondere maggiori diritti riconosciuti ai propri membri. Non vi sarebbe, pertanto, un obbligo generale di democraticità in capo alle associazioni private, ma tale obbligo sussisterebbe per quelle associazioni che esercitano un potere economico o sociale nella società⁹³.

Le diverse proposte di intervento legislativo avanzate dagli Autori sulla base di tali considerazioni, le quali si proponevano, in sintesi, di riposizionare l'assemblea degli iscritti nel ruolo di primo organo dell'associazione e rafforzare il ruolo dell'iscritto attraverso l'imposizione giuridica del diritto di partecipazione, furono, tuttavia, contrastate dalla dottrina maggioritaria per il rischio che ne conseguisse un eccessivo irrigidimento della struttura sindacale interna in violazione dell'autonomia sindacale⁹⁴.

garantito all'iscritto la possibilità di non aderire all'arbitrato per asserita parzialità del collegio arbitrale (§13 *Verbandsschiedsgericht*). Può inoltre menzionarsi la parte dedicata ai finanziamenti ed alla trasparenza delle associazioni: la proposta era volta ad istituire un obbligo di rendicontazione annuale delle attività ed una dettagliata esposizione delle fonti di finanziamento (§§15-16). Infine, la proposta stabiliva per tali associazioni l'obbligo registrarsi nell'apposito registro (§19).

⁹² In adesione a questo orientamento, tra gli altri: NICKLISCH F., *op. cit.*, 384 ss.; BIEDENKOPF K.H., *Das Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Gruppen*, in FLUME W., RAISCH P., STEINDORFF E., (a cura di), *Beiträge zum Zivil- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Kurt Ballerstedt*, Berlin, 1975, 13 ss.; SCHELTER K., *op. cit.*, 97 ss.; TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht?*, cit., 23 ss.

⁹³ Cfr. NICKLISCH F., *op. cit.*, 384 ss.

⁹⁴ Sulla *pars construens* delle proposte dottrinali cfr. TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht?*, cit., 25; nello stesso senso TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, cit., 81. L'intervento legislativo è paragonato ad una camicia di forza da SCHARPF F., *Organisatorische*

Le pur esigue riflessioni odierne della dottrina sul rapporto tra autonomia sindacale e intervento legislativo a disciplina dell'organizzazione interna, non appaiono distanziarsi in modo sostanziale rispetto alle obiezioni al tempo avanzate, giacché si pone in luce come un intervento legislativo specifico in materia correrebbe il rischio di concretarsi in una omogeneizzazione delle strutture sindacali (c.d. *Homogenisierungsgebot*) in contrasto con il disposto di cui all'art. 9 co. 3 GG⁹⁵. Il bilanciamento tra il diritto costituzionalmente garantito dell'autonomia organizzativa sindacale e il requisito di democraticità interna desunto dall'art. 9 co. 3 GG, sarebbe, invece, nelle argomentazioni dell'indirizzo dottrinale che appare tutt'oggi prevalente, già garantito dall'estensione alle associazioni sindacali della disciplina codicistica dettata con riguardo alle associazioni riconosciute. Infatti, la dottrina giuridica prevalente ammette l'applicabilità in via analogica al sindacato delle disposizioni sull'associazione con personalità giuridica di cui al § 21 BGB, ed in particolare dell'apparato normativo *ivi* prescritto a normazione dei rapporti organizzativi interni (il c.d. *Organisationsrecht*), sicché, a titolo esemplificativo, si ritiene applicabile all'associazione di fatto la disciplina sul consiglio di amministrazione, sulla nomina del presidente e sulla gestione amministrativa, sulle modalità di convocazione e costituzione dell'assemblea e sulle modalità di assunzione delle decisioni, nonché la disciplina sui diritti e doveri spettanti ai membri (§§ 26-37 BGB)⁹⁶. Diversamente, secondo l'indirizzo dottrinale minoritario, dovrebbe ritenersi ammissibile uno specifico provvedimento legislativo a normazione della vita associativa, perché il corretto bilanciamento tra i diritti costituzionalmente garantiti non dovrebbe essere

Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, in *Gewerk. Monatsh.*, 10, 1978, 586.

⁹⁵ KEMPEN O.E., *Verfassungsrechtliche Grundlagen tariflicher Regelungen*, cit., 98 ss. a cui si rimanda per l'ulteriore bibliografia sul punto.

⁹⁶ L'ammissibilità di un'interpretazione analogica è argomentata con la considerazione per cui l'autonomia dell'ente dalla persona-membro costituirebbe il tratto caratterizzante del *genus* associazione (tanto di quella riconosciuta, quanto di quella non riconosciuta); in tal senso l'associazione costituisce il «Prototyp der Körperschaft». Entrambe le associazioni presentano infatti una identità strutturale, poiché si strutturano in un'organizzazione corporata (*körperschaftlichen Organisation*), entrambe agiscono all'esterno come organizzazione corporata, ed entrambe infine sono dotate della capacità, che nel caso dell'associazione non riconosciuta deriva dal principio gierkiano della *Gesamthand*, ossia della «mano comune». Sull'applicabilità in via analogica cfr. ASSHOFF G., *op. cit.*, 265 ss.; REUTER D., § 54 BGB, in AA.VV., *Münchener Kommentar Bürgerliches Gesetzbuch*, 2 ed., I, Allgemeiner Teil, 1984, 527 ss.; SCHÖPFLIN M., *Der nichtrechtsfähige Verein*, Berlin-München, 2003, 311.

individuato nell'astensione del potere legislativo, bensì nell'inammissibilità di prescrivere requisiti e vincoli democratici eccessivamente stringenti⁹⁷.

4. *Democrazia nel sindacato e salvaguardia dell'autonomia sindacale nelle riflessioni della dottrina inglese.*

Nel sistema giuridico inglese, invece, il rapporto tra interventi legislativi a sostegno della democrazia interna e salvaguardia dell'autonomia sindacale ha costituito oggetto di tradizionale e costante dibattito scientifico fin dal secondo dopoguerra, in ragione dell'influenza esercitata dalla dottrina giuridica americana, nella quale si era instaurato un fiorente dibattito in seguito alla promulgazione del *Landrum-Griffin Act 1959*⁹⁸.

In tale dibattito si pone in risalto, in particolare, la rilevanza progressivamente assunta dalle organizzazioni sindacali, le quali, pur associazioni private ed autonome, svolgono ormai funzioni essenziali nell'ordinamento. Di talché, come afferma Otto Kahn-Freund, appare ormai chiaro che <<no union official has a locus standi in the forum of public opinion to argue that internal union democracy is exclusively the union's private affair. It is everybody's business>>⁹⁹.

Fin dalle prime riflessioni, pertanto, è maturata in dottrina la convinzione per cui, sebbene alle organizzazioni sindacali sia riconosciuto il diritto di stabilire

⁹⁷ La necessità di un intervento legislativo per tutte le associazioni è oggi sostenuta tra gli altri da ELLENBERGER J., § 21, in BASSANGE P. BRUDERMÜLLER G., ELLENBERGER J., ET AL. (a cura di), *Bürgerliches Gesetzbuch*, 72 ed., München, 2013, 8; con specifico riferimento ad una legge sulle associazioni sindacale si esprimono in senso favorevole invece, SCHOLZ R., *Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3)*, in MAUNZ T., DÜRING G., (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, 74, München, 2015, 128 ss.; ASSHOFF G., *op. cit.*, 271 ss.

⁹⁸ La dottrina inglese è tradizionalmente in costante dialogo sul tema della democrazia sindacale con la dottrina americana, nella quale si affermò a partire dagli anni Quaranta e Cinquanta un inteso dibattito sulla democrazia interna (si veda per tutti il noto studio di LIPSET SM., TROW M., COLEMAN J., *Union Democracy: The Inside Politics of the International Typographical Union*, New York, 1956 tr. It. LIPSET SM., TROW M., COLEMAN J. *Democrazia sindacale*, Milano, 1972); sul punto KAUFMAN B.E. *The Early Institutionalists on Industrial Democracy and Union Democracy*, in *Journ. Lab. Research*, II, 2000, 189 ss.

⁹⁹ KAHN-FREUND O., *Trade unions democracy and the law*, in *Ohio St. law Journ.*, 22, I, 1961, 7. L'Autore rileva invece la peculiarità della posizione giuridica dei sindacati in KAHN-FREUND O., *Trade Unions, the Law and Society*, in *Mod. Law. Rev.*, 33, III, 1970, 243, affermando che «the position of the trade unions in society today is paradoxical. They are private, voluntary and autonomous organisations, but they discharge indispensable public functions».

autonomamente le proprie regole interne, queste ultime debbono comunque garantire un'imprescindibile minimo democratico. Tuttavia, a portato della tradizionale impostazione di *abstention of the law*, nel dibattito si concludeva che «nel dilemma tra imporre standards di democrazia e proteggere l'autonomia sindacale» la legge avrebbe dovuto «stare dalla parte dell'autonomia»¹⁰⁰. Il necessario bilanciamento tra la tutela dei diritti individuali e la salvaguardia dell'autonomia sindacale veniva individuato, invece, nell'ammissibilità di un intervento del potere giurisdizionale sullo svolgimento del rapporto associativo, sanzionando con la nullità eventuali clausole statutarie che escludessero l'esperibilità dell'azione giudiziaria¹⁰¹.

Nelle elaborazioni dottrinali è sempre stato considerato giuridicamente ammissibile, innanzitutto, un intervento giudiziale sui rapporti associativi diretto a verificare la conformità del procedimento di formazione della volontà collettiva alla disciplina statutariamente fissata. Tale vaglio considerato un «minimo irriducibile di controllo democratico nel diritto sindacale interno»¹⁰², si concreta in un sindacato giurisdizionale invero pregnante, giacché mentre nel sistema italiano viene spesso ricordata la genericità delle clausole statutarie ed ancor più l'esistenza di «statuti ombra»¹⁰³, il sistema inglese si caratterizza per una stretta formalizzazione dei rapporti interni, tanto che si è sostenuta la presenza di un vero e proprio diritto particolare, costituito dai *rule-books* dei sindacati¹⁰⁴. Come si avrà modo di vedere allorquando verrà approfondito il funzionamento interno delle attuali associazioni sindacali, infatti, il conflitto tra e soprattutto nei sindacati, frutto del caratteristico pluralismo organizzativo, si è concretato in una «battaglia sulle regole».

¹⁰⁰ Così DAVIES P., FREEDLAND M., *Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3 ed., London, 1983, 274.

¹⁰¹ La nullità è stata sostenuta fin dal caso *Lee v. SHOWMEN'S GUILD* 1952, ulteriormente confermata nel caso *Lawlor v Union of Post Office Workers* 1965 e trova oggi espressa tutela legislativa, come si vedrà in seguito, ai sensi della sezione 63 «Right not to be denied access to the courts» del TULRCA 1992.

¹⁰² Così DAVIES P., FREEDLAND M., *op.cit.*, 287 ss. Sul punto anche NEAL C.A., *Democrazia sindacale: autoregolamentazione o intervento di interesse generale?*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, 1984, 62; DEAKIN S., MORRIS G.S., *op.cit.*, 1022, per i quali il controllo di legittimità è il livello di intervento esterno «più rudimentale».

¹⁰³ Così DI GIOIA A., *La Cgil nei suoi statuti, 1944-1974*, Roma, 1975, 5-6 riferendosi alla sostanziale inattuazione dello statuto CGIL.

¹⁰⁴ La contrapposizione esistente tra Paesi latini e paesi anglosassoni in ordine alla formalizzazione dei processi interni è posta in luce da ACCORNERO A., *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, 1992, 214. Cfr. CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, vol. I, Milano, 1986, 22 il quale enfatizza il ruolo svolto dai giuristi nella sua elaborazione.

Inoltre, accanto al sindacato sulla legittimità delle procedure interne, in dottrina si afferma l'ammissibilità del controllo giurisdizionale sulla conformità degli atti interni ai principi giuridici generali, segnatamente ai *principles of natural justice* e al principio del *fair and reasonable*, considerato imprescindibile per accordare una effettiva tutela alle situazioni giuridiche soggettive. In seguito agli interventi legislativi a disciplina e proceduralizzazione della vita sindacale interna di cui subito si dirà, il potere di intervento giurisdizionale si è poi ulteriormente ampliato, estendendosi al controllo sul rispetto dei requisiti di democrazia sindacale normativamente fissati¹⁰⁵.

4.1. Il sindacato e la legge nel sistema inglese: un rapporto peculiare fin dalle origini.

Nell'esperienza sindacale inglese, invero, anche il rapporto tra provvedimenti legislativi e democrazia nel sindacato si è sviluppato con tratti di forte peculiarità fin dalle origini, se affrontato nella prospettiva comparata¹⁰⁶. Infatti, sebbene nella fase antecedente all'insediamento del Governo conservatore del 1979, mancasse un assetto legislativo organico a disciplina dell'ordinamento sindacale, erano nondimeno molte le disposizioni che, esprimendo <<differenti (e spesso contrastanti) concezioni della democrazia sindacale del ruolo di quest'ultima e delle relazioni tra Stato ed organizzazioni sindacali>>¹⁰⁷, incidevano su aspetti rilevanti della vita interna delle organizzazioni sindacali. Si tratta di interventi non contrastati dalle organizzazioni sindacali e che furono considerati dalla dottrina in sostanziale concordanza con la filosofia volontaristica inglese, perché rivolti a disciplinare momenti determinati dei rapporti sindacali interni ma, ad ogni modo, piuttosto pervasivi.

Norme in tal senso risalgono addirittura al *Trade Union Act* del 1871, il quale subordinava la registrazione di cui si è trattato nel precedente capitolo di questo studio, al rispetto di una serie di requisiti di trasparenza e disciplina della vita sindacale

¹⁰⁵ DAVIES P., FREEDLAND M., *op.cit.*, 318 ss.; NEAL C.A., *op.cit.*, 62.; ELIAS P., EWING K.D., *Trade Union Democracy, Members' Rights and the Law*, London, 1987, 23 ss.; DEAKIN S., MORRIS G.S., *op.cit.*, 986 ss.

¹⁰⁶ Sul punto cfr. SPEZIALE V., *Interventi legislativi e democrazia sindacale: il caso inglese*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, 1984, 149 ss.

¹⁰⁷ Così SPEZIALE V., *Interventi legislativi e democrazia sindacale*, cit., 149. si veda anche CARBY-HALL J.R., *Democracy within trade unions*, in *Manag. Law*, 24, V, 1982, 3.

interna. Era, per esempio, richiesto che gli statuti delle organizzazioni sindacali definissero espressamente il fine dell'organizzazione sindacale, le condizioni che i membri avrebbero dovuto soddisfare per accedere ai benefici garantiti dal sindacato, così come il procedimento applicabile per le modifiche statutarie, per la nomina di talune cariche e per la loro revoca. Era, inoltre, previsto l'obbligo di sottoporre a controllo periodico i fondi patrimoniali e le scritture contabili, nonché di riconoscere in statuto il diritto di ispezione in capo ad ogni membro (scheda 1 del *Trade Union Act* 1871). Doveva poi depositarsi il rispettivo statuto presso l'ufficio del registro, nonché inviare annualmente, ad un apposito ufficio amministrativo, un documento riepilogativo delle spese sostenute nel corso dell'anno dando conto dell'uso dei fondi sindacali¹⁰⁸. Dal momento che, come si è visto, la stragrande maggioranza delle organizzazioni sindacali richiese la registrazione, il legislatore inglese influenzò, sia pur in via indiretta, l'evoluzione del contenuto degli statuti sindacali e più in generale la vita organizzativa interna già nella prima fase di sviluppo del movimento sindacale.

Accanto a tipologie di intervento legislativo che, come quello appena esemplificato, garantivano in ogni caso l'autonomia del sindacato (perché la registrazione rimaneva a carattere volontario e perché non era determinato il contenuto delle disposizioni statutarie), si posero, invece, esempi di provvedimenti diretti a proceduralizzare specifici momenti della vita organizzativa interna dei sindacati, al precipuo scopo di soddisfare requisiti minimi di democrazia, tra i quali possono ricordarsi, l'intervento a disciplina del procedimento di fusione delle associazioni sindacali, ovvero l'assetto normativo sulla raccolta e la destinazione di fondi per il perseguimento di scopi politici (in tal senso, segnatamente, il *Trade Union Amalgamation Act* del 1964 e il *Trade Union Act* del 1913 che prevedevano, tra gli altri, l'obbligo di indire un apposito referendum approvativo tra gli iscritti da svolgersi con voto segreto). Erano previsti, inoltre, provvedimenti legislativi che imponevano al sindacato un modello predeterminato di amministrazione interna, condizionando il godimento di determinati benefici e immunità all'effettiva implementazione delle innovazioni statuite *ex lege* (un esempio in tal senso è costituito dall'*Industrial Relations Act* del 1971 che, come si è visto in precedenza, subordinò l'esercizio di

¹⁰⁸ Si vedano in particolare la sez. 16 e l'allegato n. 1 del *Trade Union Act* 1871.

fondamentali prerogative sindacali all'obbligo di registrazione ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica).

4.1.1. La nuova stagione di interventi legislativi nel sistema inglese.

Nella fase successiva all'ascesa del Governo conservatore (1979-1997), è, dunque, più propriamente, la pervasività dell'intervento legislativo in materia di amministrazione e gestione dei rapporti interni a mutare il segno¹⁰⁹. Oltretutto, i provvedimenti legislativi e così, inevitabilmente, anche la valutazione che su di essi si è formata tanto nella dottrina quanto nelle organizzazioni sindacali, si inseriscono all'interno di quello che fu un cambiamento di approccio di tipo ideologico prima ancora che legislativo. Nel corso di tale periodo, infatti, l'impostazione del governo si distanziò dal pensiero classico conservatore divenendo fortemente influenzata dalla dottrina di stampo neoliberale, nella quale il sindacato costituisce un possibile ostacolo in ragione delle limitazioni <<che la sua azione è in grado di sviluppare nel cuore dei rapporti di mercato>>¹¹⁰, con la conseguenza che la riduzione del potere sindacale diviene un passaggio essenziale per liberalizzare il mercato del lavoro ed assurge a scopo precipuo dell'ideologia *New right*¹¹¹. Gli interventi in materia di democrazia

¹⁰⁹ Cfr. CARBY-HALL J.R., *Democracy within trade unions*, cit., 1 ss. il quale, nel commentare la proposta di introduzione del voto segreto nelle elezioni dei delegati sindacali contenuta nel Green Paper 1983 "*Democracy in Trade Unions*" (che diverrà legge l'anno successivo con il *Trade Union Act* del 1984) rilevava come la previsione legislativa del voto segreto non costituisse una novità nel panorama inglese. Infatti, era già stata prevista dal *Trade Union Act* 1913 a regolamentazione delle attività politiche del sindacato, nonché dal *Trade Union Act* del 1964 sulle fusioni e accorpamenti dei sindacati (specc. 3). Nemmeno la proposta del Green paper 1983 di introdurre *ex lege* il referendum approvativo per la proclamazione dello sciopero costituisce una novità, essendo contenuta in precedenza dal White Paper "*In Place of Strife*" del 1981 del Governo laburista. L'*Industrial Relation Act* 1971, inoltre, attribui al Ministro del Lavoro il potere di imporre l'obbligo di indire un referendum approvativo prima della proclamazione dello sciopero in determinati casi (specc. 6).

¹¹⁰ Così CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato.*, cit., 180.; Nelle parole di Colin Crouch il programma conservatore costituisce «probabilmente il più determinato e prolungato attacco mai realizzato in un moderno sistema democratico ad una importante forza sociale dotata di una sua legittimazione» (le affermazioni dell'Autore sono citate da SMITH P., MORTON G., *Il diritto del lavoro britannico e le riforme del New Labour: il diavolo non è solo nei dettagli ma anche nei valori e nelle politiche*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 91, III, 2001, 475).

¹¹¹ In particolare dall'impostazione teorica elaborata dalla scuola di Chicago diretta da Milton Friedman e dalla scuola diretta da Friedrich von Hayek, entrambi sostenitori dei valori del libero mercato. Per alcune riflessioni sul modello conservatore britannico cfr. di recente nella dottrina italiana DEL ROSSI M. P., *Per una riflessione sul modello del «progressismo conservatore» britannico*, in *Quad. Rass.*

sindacale si pongono, conseguentemente, all'interno di un disegno che è teso a limitare il potere del sindacato attraverso un restringimento delle immunità e delle prerogative precedentemente riconosciute, soprattutto con riguardo all'esercizio dello sciopero e del conflitto collettivo (emblematici in tal senso già l'*Employment Act* del 1980 e del 1982)¹¹².

Il principale intervento legislativo di questa nuova fase del rapporto tra Stato e istituzioni sindacali è costituito dal *Trade Union Act* del 1984, con il quale il legislatore pone vincoli all'esercizio dell'azione esterna del sindacato, specialmente con riguardo alla proclamazione dello sciopero (es. introducendo l'obbligo del referendum approvativo) e all'esercizio di attività politiche (es. prevedendo l'obbligo di indire un referendum ogni dieci anni per riconfermare il fondo istituito per fini politici). Accanto a siffatte disposizioni, si prevede una intromissione a più ampio spettro rispetto al passato nelle vicende interne al sindacato, introducendo requisiti di democrazia procedurale nel sistema elettivo del gruppo dirigente sindacale, quali, esemplificando, l'obbligo del voto postale, l'individuazione di requisiti predefiniti per le candidature, nonché l'obbligo di elezione diretta per talune cariche sindacali¹¹³. La funzione di controllo e verifica sul rispetto della democrazia interna alle organizzazioni sindacali viene attribuita al *Certification Officer*, un ufficio amministrativo che, come si preciserà al momento di analizzare il funzionamento interno delle attuali associazioni

Sind., III, 2011, 249 ss. (spec. 261 ss.) e nella dottrina inglese, FREDMAN S., *The New Rights: labour law and Ideology in the Thatcher Years*, in *Oxf. Journ. Leg. Stud.*, 12, I, 1992, 24 ss.).

¹¹² L'*Employment Act* del 1980 introduce restrizioni in materia di sciopero e azioni collettive, picchettaggio e closed shop; l'*Employment Act* del 1982 introduce una definizione restrittiva di «trade dispute», nonché nuove limitazioni alle immunità sindacali ammettendo espressamente il ricorso in giudizio contro il sindacato per il risarcimento dei danni derivanti dalla illegittimità di una azione collettiva. Le motivazioni e gli approcci ideologici dell'interventismo legislativo sono stati ampiamente studiati dalla dottrina inglese. Tra i molti contributi si veda: LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Freedom of Association and Philosophies of Labour Law*, in *Ind. Law Journ.*, 18, I, 1989, 1 ss.; UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Politics, Pragmatism and Ideology: the 'Wellsprings' of Conservative Union Legislation (1979-1992)*, in *Ind. Law Journ.*, 22, I, 1993, 14 ss.; MCLLOYD J., *Trade Unions in Britain today*, 2 ed., Manchester-New York, 170 ss.

¹¹³ Per una sua analisi nella letteratura italiana del *Trade Union Act* 1984, cfr. ampiamente e BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto. Il caso inglese del Trade Union Act 1984*, Milano, 1986. Deve ricordarsi che il sistema sindacale inglese al momento dell'intervento legislativo si caratterizzava rispetto agli altri sistemi europei per la varietà dei modelli di organizzazione interna, sicché l'istituzione *ex lege* di procedure standard, predeterminate e comuni ha indotto molte organizzazioni ad una difficile e contrastata fase di adattamento delle proprie strutture. Tale periodo ha costituito oggetto di approfondimento da parte di UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Managing the Unions. The Impact of legislation on Trade Unions' Behaviour*, Oxford, 1996, 31 ss. Sul tema si veda anche ELIAS P., EWING K.D., *op. cit.*, 139-151, nonché UNDY R., MARTIN R., *Legislation and the Election of Union Moderates*, in *Empl. Rel.*, 5, V, 1983, 24 ss.

sindacali, svolge un ruolo di primo piano negli assetti regolativi configurati, con funzioni cresciute per numero e per estensione nel tempo¹¹⁴.

Tale intervento fu successivamente modificato dall'*Employment Act* del 1988 che, tra le altre misure, introdusse il *Commissioner for the Rights of Trade Union Members* (CROTUM), al quale era riconosciuta la funzione di rappresentanza ed assistenza ai membri del sindacato in azioni legali contro le rispettive organizzazioni per violazione della procedura elettiva, della disciplina sul fondo politico, della regolamentazione in materia di sciopero e azioni collettive, nonché delle disposizioni sulla trasparenza dell'assetto finanziario. All'organo menzionato, fu poi affiancato il *Commissioner for Protection Against Unlawful Industrial Action*, ma entrambi i *Commissioners* furono successivamente aboliti, perché sostanzialmente inutilizzati¹¹⁵. L'assetto legislativo configurato è, infine, confluito nel *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* 1992 (TULRCA), che costituisce oggi il testo legislativo di riferimento in materia di diritto del lavoro e diritto sindacale inglese.

Il modello di democrazia interna formatosi progressivamente attraverso i diversi interventi legislativi succedutisi, ricondotti da ultimo all'interno di una organica disciplina nel sopraccitato TULRCA 1992, è stato definito dalla dottrina inglese un modello di *individual accountability*, in ragione della concezione atomistico-individuale fatta propria dal legislatore¹¹⁶. Quest'ultimo, infatti, nella

¹¹⁴ Per una analisi sul ruolo del *Certification Officer* LOCKWOOD G., *The administration of union business: the role of the Certification Officer*, in *Ind. Rel. Journ.*, 37, III, 2006, 209 ss.; COOKBURN D., *The Certification Officer*, in DICKENS L., NEAL C.A. (a cura di), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, The Netherlands, 2006, 91 ss.

¹¹⁵ cfr. DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 986 nt 11; CARBY-HALL J.R., "The Commissioner for the Rights of Trade Union Members" *An Evaluation of Her Work and Achievements*, in *Manag. Law*, 34, 1992, 4 ss., per un commento positivo sull'operato del Commissioner invece, cfr. MORRIS D., *The Commissioner for the Rights of Trade Union Members – A framework for the Future?*, in *Ind. Law Journ.*, 22, II, 1993, 104 ss.

¹¹⁶ Sul punto cfr. in particolare MORRIS H., FOSH P., *Measuring Trade Union Democracy: The Case of the UK Civil and Public Services Association*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 38, I, 2000, 96 che individuano quattro modelli di democrazia endosindacale: 1) *consumer trade unionism*: nel quale la democrazia interna al sindacato non deve essere costruita sulla falsariga di quella politica, potendosi comparare le organizzazioni sindacali a prestatori di servizi dove i membri sono clienti che pagano un corrispettivo per il servizio reso; in tale modello il centro burocratico consente all'associazione una maggiore efficienza, sicché non deve essere considerato una patologia dell'organizzazione (così, HEERY E., KELLY J., *Professional, participative and managerial unionism: an interpretation of change in trade unions*, in *Work. Employ. Soc.*, VIII, 1994, 1 ss.). 2) *pluralismo liberale*: dove l'enfasi è posta sul risultato piuttosto che sui mezzi. Il focus di studio diviene la disciplina statutaria e regolamentare, l'organizzazione in partiti e fazioni della minoranza interna, il grado di partecipazione dei membri alle elezioni ed ai referendum. In questo modello i sindacati possono essere considerati democratici alla presenza di meccanismi di *check and balances* e strumenti di contrasto alla eccessiva centralizzazione-burocratizzazione della struttura (LIPSET SM., TROW M., COLEMAN J., *op. cit.*; GOLDSTEIN J., *The*

complessiva disciplina dell'ordinamento sindacale assume come centrale la tutela della posizione giuridica del singolo membro nei confronti di possibili arbitri dell'organizzazione sindacale, da ottenersi attraverso la previsione di regole procedurali democratiche (es. obblighi di trasparenza finanziaria, formalizzazione del procedimento elettivo etc.) e il riconoscimento di specifici diritti individuali garantiti *ex lege* (es. il diritto ad agire in giudizio a tutela dei propri interessi e il diritto di non essere espulso ingiustamente), mentre non vengono presi in considerazione i momenti di vita più propriamente collettivi (es. la tutela dell'opposizione al gruppo dirigente, il rapporto tra i diversi livelli di organizzazione ecc.) i quali, pertanto, rimangono autonomamente disciplinati dai rispettivi *rule-books* delle associazioni sindacali¹¹⁷.

La conformazione della struttura sindacale interna che si è progressivamente formata ha, tuttavia, sollevato nel tempo alcune perplessità nella dottrina e nelle organizzazioni sindacali inglesi in ragione delle limitazioni introdotte all'autonomia sindacale. Pertanto, sono stati proposti diversi reclami al Comitato di Esperti dell'OIL, al fine di verificare la compatibilità dei provvedimenti legislativi introdotti con l'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948¹¹⁸. Ne è conseguito l'instaurarsi di un prolungato dialogo tra Governo, Comitato di Esperti dell'OIL e sindacati che ha contribuito a modificare, integrare e adattare la disciplina sulla democrazia sindacale¹¹⁹. Per menzionare alcuni tra gli esempi più significativi, il Comitato ha riconosciuto il diritto del sindacato di decidere autonomamente, ossia sulla base della propria disciplina interna, se sanzionare o meno un membro in seguito alla mancata adesione allo

Government of British Trade Unions: A Study of Apathy and the Democratic Process in the Transport and General Workers Union, London, 1952, ROBERTS B.C., *op. cit.*, MARTIN R., *Union Democracy: An Explanatory Framework*, in *Soc.*, II, 1968, 205 ss., CLEGG H., *The changing system of industrial relations in Great Britain*, Basil Blackwell, Oxford, 1979 spec. il paragrafo intitolato “*Oligarchy and Democracy*”, 200-205 in cui si evidenziava la bassa partecipazione dei membri, soprattutto a livello locale e il significativo potere esercitato dai dirigenti sindacali); 3) *Grass Roots Activism*: nel quale si enfatizza la partecipazione diretta dei membri al governo del sindacato e il decentramento come chiave per garantirla (orientamento a cui la stessa autrice Fosh aderisce, cfr. inoltre FAIRBROTHER P., *All Those in Favour: The Politics of Union Democracy*, London, 1983, 24); 4) *individual accountability*: è l'orientamento accolto dal governo inglese, fondato sull'intervento legislativo a garanzia dei diritti individuali dei membri nei confronti dell'organizzazione e a tutela della democraticità delle procedure scelte. Quest'ultimo modello è considerato dagli Autori una sorta di ibrido tra i diversi tre approcci precedentemente enucleati (cit., spec. 99 ss.).

¹¹⁷ Così MORRIS H., FOSH P., *op. cit.*, 98, similmente DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1024, per i quali si tratta di un modello di ‘cittadinanza’ sindacale fortemente individualistico e UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Managing the Unions*, cit., 243 ss.

¹¹⁸ Ancor oggi critici DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1024.

¹¹⁹ Sul punto DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 986.

sciopero proclamato, di conseguenza ha statuito l'incompatibilità delle sanzioni economiche a tale fine previste dal TULRCA 1992¹²⁰. Per contro, la regolamentazione legislativa sul procedimento elettorale interno è stata considerata compatibile con la Convenzione OIL appena menzionata, perché diretta «a promuovere principi di democrazia all'interno del sindacato o ad assicurare che la procedura elettiva si svolga nel modo appropriato, nel dovuto rispetto dei diritti dei membri, impedendo la nascita di qualsiasi conflitto a seguito delle elezioni»¹²¹.

4.1.2. *Il Trade Union Act 2016 (TUA)*.

Il quadro legislativo in materia si era sostanzialmente assestato e non aveva subito ulteriori modifiche di rilievo prima del recente *Trade Union Act 2016 (TUA)*, la cui introduzione è stata accolta negativamente in dottrina sostenendosi che l'intervento consti di «una accozzaglia di misure diverse, il cui tema comune è l'imposizione di maggiori controlli sui sindacati»¹²².

Il provvedimento legislativo, infatti, restringe ulteriormente l'esercizio dello sciopero e delle azioni collettive, limita il picchettaggio, attribuisce nuove e contestate competenze al *Certification Officer*, riduce il numero dei permessi e delle altre prerogative sindacali in precedenza riconosciute nel settore pubblico e introduce ulteriori limitazioni e vincoli nella gestione dei fondi sindacali per il perseguimento di scopi politici.

¹²⁰ Si veda, COMITATO DI ESPERTI SULL'APPLICAZIONE DELLE CONVENZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI *Report III* (Parte 4A), Ginevra, OIL, 1999. Sul punto, DEAKIN S., MORRIS G.S., *op.cit.*, 1022).

¹²¹ Così COMITATO DI ESPERTI SULL'APPLICAZIONE DELLE CONVENZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI, *Report III* (Parte 4A), Ginevra, OIL, 1985, 197.

¹²² Così FORD M., NOVITZ T., *Legislating for Control: The Trade Union Act 2016*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 277. Sul punto cfr. altresì BOGG A., *Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 299 ss. Tutti gli Autori citati pongono l'accento sul rapporto che intercorre tra la legge in commento e il Manifesto del partito conservatore, a sua volta fortemente influenzato dal saggio di HOLMES E., LILICO A., FLANAGAN T., *Modernising Industrial Relations*, London, 2010 e pubblicato per il think-tank Policy Exchange del 2010. In questo saggio è l'utilità del diritto di sciopero del suo complesso ad essere messa in discussione in un'era nella quale, si afferma, i lavoratori possono alternativamente agire in giudizio a tutela dei propri diritti oppure dimettersi se in disaccordo con i propri datori di lavoro.

Si tratta, con evidenza, di innovazioni che involgono molteplici profili del sistema sindacale vigente con riflessi potenzialmente molto significativi sull'organizzazione interna del sindacato, tuttavia, le effettive ripercussioni delle misure introdotte non sono oggi compiutamente delineabili, in considerazione del fatto che diverse disposizioni incluse nel TUA 2016 per essere effettivamente implementate necessitano di un'apposita disciplina regolamentare di dettaglio, non ancora emanata.

Per quanto concerne le disposizioni già compiutamente implementate, esse introducono, innanzitutto, ulteriori vincoli procedurali in materia di sciopero, tra cui, in particolare, una più elevata percentuale del quorum del referendum confermativo necessario per la sua proclamazione¹²³, nuovi obblighi informativi sulle modalità di svolgimento e l'istituzione della figura del 'supervisore del picchettaggio', il quale deve essere presente ad ogni presidio. Con riguardo, invece, al finanziamento delle attività politiche, il legislatore prevede nuovamente l'obbligo di *opt-in* per l'adesione al fondo politico (vale a dire, l'obbligo per il membro di manifestare espressamente la propria volontà di aderirvi) e introduce l'obbligo di indicare l'ammontare dei costi sostenuti per il finanziamento di queste ultime nel già citato documento riepilogativo delle spese finanziarie, denominato *Annual Return*. Il recente intervento, inoltre, attribuisce nuovi poteri ispettivi al *Certification Officer* in relazione alla documentazione interna del sindacato, ampliando, al contempo, il novero delle informazioni che le organizzazioni sindacali debbono inviare a tale ufficio, con la conseguenza che l'*Officer* assume oggi diverse funzioni, tanto che in dottrina, si è, criticamente osservato, come quest'ultimo sia divenuto al contempo <<instigator, investigator, prosecutor, adjudicator and sentencer>>¹²⁴.

In ragione delle pervasive limitazioni all'esercizio delle funzioni sindacali e all'autonomia sindacale che conseguono all'introduzione del TUA 2016, nella dottrina inglese sono stati sollevati molteplici e condivisibili interrogativi in ordine alla

¹²³ Introducendo un quorum costitutivo pari al 50% dei lavoratori aventi diritto al voto, a cui si aggiunge la regola per cui il quorum deliberativo in caso di sciopero in «importanti servizi pubblici» - formula ampia ed ancor oggi non del tutto chiarita - deve raggiungere il 40% dei membri. DUKES R., KOUNTOURIS N., *Banning Industrial Action by the Back Door?*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 346; si tratta di una formula non chiara perché l'individuazione dei servizi è stata demandata al Ministero, che potrà scegliere tra quelli previsti dalla sezione terza della legge, segnatamente: servizi sanitari; istruzione per studenti con meno di 17 anni; vigili del fuoco; trasporti; smantellamento di impianti nucleari e scorie radioattive; sicurezza delle frontiere.

¹²⁴ Così CAVALIER S., ARTHUR R., *A discussion of the Certification Officer Reforms*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 366.

compatibilità di tale nuovo assetto normativo con la normativa internazionale ed europea, mentre le organizzazioni sindacali hanno nuovamente proposto reclamo al Comitato di Esperti dell'OIL al fine di verificare la conformità delle restrizioni descritte con la Convenzione n. 87 del 1948¹²⁵.

5. La teoria immunitaria italiana nella dimensione comparata.

L'approfondimento del dibattito giuslavoristico italiano in chiave comparata consente di rilevare che la teoria immunitaria è priva di equivalenti nei sistemi sindacali oggetto di confronto. Nelle riflessioni dottrinali e nelle esperienze tedesche e inglesi, infatti, la salvaguardia dell'autonomia sindacale non conduce a ritenere giuridicamente irrilevanti gli interessi degli iscritti all'organizzazione sindacale, bensì a sostenere l'esigenza di operare un bilanciamento tra le situazioni giuridiche meritevoli di tutela. La dottrina tedesca ritiene che l'ordinamento interno a base democratica costituisce un preciso obbligo normativo e, per tale ragione, ammette un intervento giurisdizionale sull'assetto dei rapporti endoassociativi non limitato al profilo della stretta legittimità. Rimane più discussa, invece, la conformità al dettato costituzionale di cui all'art. 9 co. 3 GG di una specifica interferenza legislativa, ravvisando in un simile provvedimento il rischio di "omogeneizzazione" della fenomenologia sindacale. Nell'esperienza sindacale inglese, accanto al riconoscimento dell'ammissibilità di un intervento giurisdizionale, si è sviluppato, altresì, un peculiare rapporto dialettico tra legge e autonomia sindacale che ha reso quello inglese un modello che potremmo definire 'rigido'. Il legislatore, infatti, ha proceduralizzato in senso democratico i momenti della vita associativa considerati

¹²⁵ Sono state infatti avanzate critiche sulla conformità dell'assetto rispetto all'art. 11 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), alle Convenzioni OIL n. 87, 98 e 151, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PDESC) e alla Carta Sociale europea (CSE), mentre le organizzazioni sindacali hanno agito attraverso la Confederazione inglese (Trade Union Congress – TUC) che ha proposto reclamo al Comitato di Esperti dell'OIL. I sindacati di categoria Unison e Unite che hanno agito innanzi alle Nazioni Unite per violazione del PDESC. In dottrina si veda in particolare EWING K.D., HENDY J., *The Trade Union Act 2016 and the Failure of Human Rights*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 391 ss., con riguardo alle azioni intraprese dai sindacati inglesi invece, rispettivamente cfr. TUC, *The Trade Union Bill. TUC Submission to ILO Committee of Experts*, 2015 e UNITE, UNISON, *Unite takes battle for trade unions rights to United Nations*, <http://www.unitetheunion.org/news/unite-takes-battle-for-trade-unions-rights-to-united-nations/2015>.

centrali al fine di assicurare un'appropriata tutela alle situazioni soggettive dell'iscritto.

Sullo sfondo dello sviluppo e dell'ampia adesione dottrinale alla teorica immunitaria, che porta il contesto italiano a distinguersi nella prospettiva comparata, si pone, però, la convinzione fatta propria dalla dottrina del tempo di un sostanziale rispetto della democrazia interna. Non si negava, infatti, l'importanza di essa quale base di associazionismo sindacale, bensì l'esistenza di gravi violazioni dei diritti individuali, sostenendosi per tale ragione che <<la limitazione del controllo alla mera legittimità, anche se si risolve in una sostanziale insindacabilità, non suscita allarme>>¹²⁶. Inoltre, la partecipazione dei membri all'organizzazione sindacale era ritenuta un fattore imprescindibile ma si sosteneva che i meccanismi partecipativi esistevano ed erano più efficaci rispetto a quelli dei partiti politici, perché garantivano un maggiore collegamento dei dirigenti con la base¹²⁷. Si affermava, infine, che la possibilità di recedere dal rapporto associativo e di aderire ad un sindacato concorrente, affiancate dall'esistenza di un sistema sindacale pluralistico, assicuravano, seppur in via indiretta, il sostanziale rispetto dei diritti degli iscritti e della minoranza¹²⁸. La mancanza di riferimenti nello Statuto dei lavoratori al problema della democrazia interna era letta come una ulteriore conferma di quanto sostenuto. Il silenzio del legislatore, infatti, era considerato la dimostrazione che anche quest'ultimo riteneva sostanzialmente rispettato il principio della democrazia sindacale¹²⁹.

Occorre allora verificare se, il mancato bilanciamento dell'autonomia organizzativa con le ragioni di tutela dei membri che distingue il contesto italiano possa trovare ancora oggi la sua giustificazione nella capacità delle organizzazioni sindacali di garantire autonomamente il rispetto della democrazia associativa. Ciò permette di determinare l'aderenza alla realtà materiale odierna della costruzione teorica elaborata e la capacità di quest'ultima di prefigurare soluzioni adeguate nel contesto attuale delle relazioni interne.

¹²⁶ Così RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., 243.

¹²⁷ Così MENGONI L., *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Riv. Soc.*, 1971, 1 ss. ora in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, 181 nt. 8.; sul punto, altresì, REGALIA I., *Democrazia e sindacato. Preliminari per una riflessione critica*, in *Il Mulino*, VI, 1984, 993.

¹²⁸ CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 145.

¹²⁹ Queste le considerazioni di GIUGNI G., *Commento sub art. 39*, cit., 267-268.

Pertanto, nel prosieguo ci si propone di affrontare una disamina sul funzionamento interno delle odierne associazioni sindacali soffermandosi, in particolare, su quegli aspetti della vita associativa in cui rileva maggiormente la <<questione democratica>>¹³⁰. Al fine di determinare la qualità democratica dei rapporti interni, la struttura delle associazioni sindacali italiane verrà confrontata sia con le soluzioni di governo autonomamente adottate dai sindacati inglesi e tedeschi, sia con quelle derivanti da interventi legislativi o giurisprudenziali ammessi nel contesto comparato di riferimento.

¹³⁰ Così si esprime MANGHI B., *Democrazia minima. Regole e costumi del nostro sindacalismo*, Roma, 1981, 27.

CAPITOLO TERZO

PROFILI STRUTTURALI E DEMOCRAZIA NEL SINDACATO

Sommario: 1. Premessa: la definizione delle categorie concettuali. 1.1. Segue: la individuazione delle linee metodologiche dell'indagine. 2. Il sindacato come associazione e la piramide delle fonti. 2.1. Schema degli statuti delle associazioni sindacali e requisiti minimi di democrazia interna. 3. La dialettica tra il livello orizzontale e il livello verticale nella dimensione comparata. 3.1. Il funzionamento interno: composizione degli organi, riparto delle competenze e distribuzione delle risorse tra i livelli. 3.1.1. Segue: il sistema di riparto delle competenze nelle organizzazioni sindacali italiane. 3.2. Uso e abuso nell'esercizio del potere di commissariamento nelle associazioni sindacali italiane. 3.2.1. La regolamentazione statutaria del potere di commissariamento 3.2.2. Il potere di commissariamento e interventi esterni a tutela delle posizioni endoassociative. 3.3. La competenza confederale nella composizione delle controversie interne tra sindacati federati nel sistema sindacale inglese. 3.3.1. Segue: La regolamentazione interna sulla competenza a stipulare il contratto collettivo. 3.4. La funzione della confederazione DGB nella crescente concorrenza interna tra le organizzazioni federate. 3.4.1. L'efficacia della regolamentazione interna sull'ambito di competenza negoziale. 4. Il dibattito dottrinale sulla trasparenza della gestione economico-finanziaria delle associazioni sindacali. 4.1. La trasparenza finanziaria nella regolamentazione interna delle associazioni sindacali tedesche. 4.2. La trasparenza finanziaria nel diritto sindacale interno delle associazioni sindacali italiane. 4.3. Il percorso di autoriforma verso la trasparenza democratica. 5. Le fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: contributi sindacali e assetto legislativo di sostegno. 5.1. Misure aggiuntive a sostegno dell'organizzazione sindacale. 5.2. Le ulteriori fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: le quote di adesione contrattuale. 5.2.1. Il sindacato come soggetto di mercato: l'erogazione di servizi a lavoratori iscritti e non iscritti. 5.2.2. Regolamentazione eteronoma del profilo patrimoniale quale fondamentale momento di controllabilità e trasparenza democratica. 6. Il sistema legislativo inglese sulla trasparenza e sulla correttezza della documentazione contabile dell'organizzazione sindacale.

1. Premessa: la definizione delle categorie concettuali.

La disamina sul funzionamento interno delle odierne associazioni sindacali non può essere affrontata senza confrontarsi preliminarmente con la definizione delle

categorie concettuali che si intende impiegare nell'approfondimento nel sistema endoassociativo e con l'individuazione del metodo d'indagine giuridica che ci si propone di adottare.

Volendosi verificare l'esistenza di un ordinamento interno delle attuali associazioni sindacali conforme ai principi democratici, la prima ed essenziale questione con la quale occorre confrontarsi, è, giocoforza, la definizione del concetto di democrazia.

Come scrisse Franco Carinci, «se c'è una parola facile da usare, difficile da definire precisamente questa è la parola “democrazia”»¹, presentandosi come una «delle più tormentate e controverse»² nozioni del panorama giuridico. Si discute, infatti, ampiamente tra la preferibilità del modello di democrazia diretta ovvero del modello di democrazia rappresentativa, tra democrazia procedurale e democrazia come rivendicazione o partecipazione, si afferma la necessità di coinvolgere la base nelle decisioni determinati della vita associativa, ma si sostiene anche, all'opposto, l'opportunità di ridurre tale partecipazione, dal momento che nei confronti degli iscritti si manifesta una generale sfiducia per la tendenza di questi a perseguire interessi immediati e particolaristici³.

Si è, inoltre, rilevata la relatività storica del concetto di democrazia che, con riguardo alle organizzazioni sindacali può spaziare «a seconda di una serie di circostanze sociali e politiche da un minimo di garanzie essenziali, quali quelle che garantiscono il diritto di voto e la parità formale tra tutti i membri dell'associazione,

¹ In questi termini si esprime CARINCI F. *La democrazia sindacale fra crisi e rifondazione*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia. Dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, 1984, 9.

² PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 81.; DAHL R. *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2000, 5, osserva come «Paradossalmente, il fatto che la democrazia abbia una storia così lunga ha prodotto in concreto confusione e disaccordo, poiché la stessa parola «democrazia» ha assunto significati diversi per persone diverse, a seconda delle epoche e dei luoghi».

³ Cfr. CARUSO B. *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., spec. 12 ss.; REGALIA I., *Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato*, cit., in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia*, cit., 113 ss. ROMAGNOLI G., FASOL R., *La democrazia sindacale in Italia: problemi di ricerca*, in *La democrazia sindacale in Italia*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia*, cit., 99 ss., evidenziano le diverse concezioni di democrazia tra gli stessi operatori sindacali. Con riguardo al problema del rapporto con gli iscritti, la sfiducia nei confronti della base porta le teoriche neocorporative ad affermare la necessità di concentrare il potere nei *leaders*, cfr. al riguardo ampiamente, BACCARO L., *Democrazia sindacale: procedure decisionali nell'esperienza italiana*, in *Stato e mercato*, III, 2000, 477 ss. e CROUCH C., *Neo-corporatism and democracy*, in CROUCH C., STREECK W., (a cura di), *The Diversity of Democracy. Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham, 2006, 46 ss.

sino all'adozione di regole e criteri ben più incisivi, quali quelli che consentono una costante e continua partecipazione dei lavoratori all'adozione delle decisioni comuni>>⁴.

Da tutto ciò discende spesso un certo tasso di soggettività nella individuazione dei modelli idealtipici di democrazia endosindacale, dettata da scelte valoriali che conducono, alternativamente, a declinare il concetto in modo diverso (es., come si è detto, tra democrazia come partecipazione, oppure democrazia come insieme di regole e discipline), ovvero ad attribuire diversa rilevanza ad indici empirici qualificanti l'organizzazione in senso più o meno democratico (es. il criterio della partecipazione degli iscritti, ovvero il grado di tutela dell'opposizione interna). Emblematica, a tale proposito, è la varietà di indici democratici enucleati nel corso del dibattito dell'immediato periodo post-costituzionale, di cui si è dato conto in precedenza, così come nel dibattito dottrinale tedesco conseguito all'affermazione della vincolatività giuridica della democrazia endosindacale. Gli Autori, infatti, nella prospettiva *de jure condendo*, hanno ampiamente dibattuto in ordine ai requisiti che concorrono a comporre siffatto obbligo, affermando, solo per citare qualche esempio, la necessità di una assemblea degli iscritti, oppure di una assemblea dei delegati, discutendo sull'importanza o meno della pubblicità e trasparenza verso l'esterno dell'organizzazione, nonché sull'obbligo dell'uguaglianza nel diritto di voto⁵.

Le difficoltà di individuare tutte le determinanti strutturali, ossia di attribuire un reale significato al concetto di democrazia che permetta di enucleare indici univoci sulla base dei quali valutare il grado di democrazia di un determinato sistema,

⁴ Così FERRARO G., *op. cit.*, 391.

⁵ Nella varietà di opinioni in dottrina, taluni, attribuiscono, a titolo esemplificativo, preponderanza al principio di eguaglianza di voto (c.d. «one man one vote») e al principio maggioritario (ASSHOFF G., *op. cit.*, 271; SCHELTER K. *op. cit.*, 116), altri Autori ravvisano nel flusso delle informazioni, e dunque nella trasparenza interna, l'indice decisivo del tasso di democraticità interna (BILSTEIN H., *op. cit.*, 341 ss.). Ancora, sebbene la necessità di valorizzare il ruolo dell'assemblea degli iscritti sia unanimemente sostenuta, divergono le modalità: taluni considerano decisiva la regolarità nella convocazione (che dovrebbe passare dall'attuale periodicità quadriennale ad una periodicità almeno biennale), altri accentuano soprattutto l'esigenza di un maggiore controllo di questa sull'organo di governo, altri ancora propendono per la necessità di definire un complesso di competenze inderogabilmente attribuite all'assemblea (es. modifiche statutarie, decisioni in materia di contribuzione, fusione etc.) (tra gli altri, TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung.*, cit., 80. Si dibatte, inoltre, sull'obbligo del referendum nel caso di decisioni fondamentali per la vita sindacale, quali la proclamazione dello sciopero (sul punto RIEBLE V. *Urabstimmung als Streikvoraussetzung*, in HELDRICH A., PRÖLSS J., KOLLER I., ET. AL. (a cura di), *Festschrift für Claus-Wilhelm Canaris. Zum 70. Geburtstag*, I, München, 2007, specc. 1446 ss.).

risiedono, del resto, nella stessa architettura dell'agire democratico che è significativamente complessa. Non stupisce, dunque, se Bruno Manghi suole affermare che <<pochi discorsi come quello sulla democrazia sindacale lasciano alla fine tutti scontenti e tutti convinti di aver ragione>>⁶, e anche gli studiosi di relazioni industriali avvertono come non <<si possano facilmente emettere giudizi a cuor leggero sulla base dell'esistenza, o dell'assenza di un segnale, di un indicatore o di un altro indice>>⁷.

Sebbene il quadro sia, con tutta evidenza, significativamente frammentato e composito è, nondimeno, possibile individuare alcune coordinate nella definizione di democrazia endosindacale sulla base della quale condurre la disamina.

La prima coordinata è costituita dalla sua vicinanza concettuale con la democrazia politica; è, del resto, a tale nozione che, come si è ricordato nel capitolo precedente, il costituente si è riferito nell'elaborazione del co. 3 dell'art. 39 Cost., e in particolare, al modello accolto dalle democrazie liberali occidentali. Tale modello si costruisce attorno al principio della sovranità popolare, quindi della titolarità del potere riconosciuta ai cittadini <<*naturaliter* muniti di taluni fondamentali diritti che nemmeno la maggioranza può impunemente scalfire>>⁸. Ogni considerazione sulla democrazia nel sindacato trova, pertanto, il suo necessario punto di partenza e punto di riferimento nelle categorie proprie della democrazia politica.

Tale vicinanza, come gli studiosi delle relazioni industriali hanno di sovente rimarcato, non può risolversi, peraltro, in una semplicistica sovrapposizione di concetti, giacché non può essere nemmeno dimenticato che il sindacato è, prima di tutto, un'organizzazione di interessi. Alla domanda se la democrazia sindacale possa o meno essere descritta attraverso le medesime categorie concettuali della democrazia politica – e, quindi, se le determinanti strutturali elaborate della dottrina costituzionale potessero essere pedissequamente trasposte nel sistema sindacale – è prevalsa, infatti, nel tempo la risposta parzialmente negativa⁹.

⁶ Così MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 12.

⁷ Il rilievo è avanzato da REGALIA I., *Democrazia e sindacato*, cit., 1018.

⁸ Questa la definizione già ricordata di PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, cit., 81.

⁹ CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 16 ss.; Sulla distinzione tra democrazia politica e democrazia degli interessi cfr. anche GAROFALO M.G., *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, in *Pol. Dir.*, 1985, 417 ss. 1988, 269 ss., il quale ne trae le necessarie conseguenze con precipuo riguardo alla democrazia esterna, ossia nei rapporti tra sindacati.

Diversamente da quanto avviene nei sistemi di governo dove la dottrina costituzionalistica e politica riconduce l'esistenza di un sistema democratico ad un insieme di principi qualificanti (il principio della maggioranza, quello del *one man one vote*, del mandato non imperativo etc.), lo <<specifico sindacale>>¹⁰ impedisce una sua ricostruzione unitaria, se non attraverso una forzatura eccessiva degli elementi unificanti del sistema. Difatti, a tale proposito, basti pensare alle specificità proprie del modello di sindacato-associazione accolto dalla CISL e il modello di sindacato generale adottato, invece, dalla CGIL, conseguenti e portatori di culture sindacali storiche tra loro divergenti. Vi è, inoltre, una diversità strutturale e funzionale tra la rappresentanza politica e la rappresentanza giuridica di tipo privatistico. Differenza che vede il suo tratto più significativo nella previsione dell'irrevocabilità del mandato al rappresentante eletto nel sistema politico e nella sua autonomia nell'assunzione delle decisioni, elementi che costituiscono componenti fondamentali della sola teoria costituzionale della democrazia politica¹¹.

Traendo le fila del discorso, può affermarsi che la specificità sindacale non vale a disconoscere siffatto modello, ma conduce a filtrare <<attraverso il setaccio della natura, sociale e giuridica, dell'organizzazione di rappresentanza degli interessi>>¹² i principi della democrazia politica. Nel corso dell'analisi sul funzionamento delle odierne associazioni sindacali, sarà necessario, in altri termini, operare <<uno sforzo di traduzione, di individuazione dei possibili punti di conversione da un sistema (quello della rappresentanza politica) all'altro (quello della rappresentanza sindacale)>>¹³.

La seconda coordinata concettuale è costituita dalla condivisibile osservazione per cui, in verità, <<visto con gli occhiali del giurista, il problema della democrazia è fondamentalmente un problema di procedure>>¹⁴. L'analisi procedurale rispetto alle altre sfaccettature dell'agire democratico (es. democrazia come rivendicazione etc.), costituisce, del resto, il tratto caratterizzante dell'evoluzione del suo significato. Come è stato affermato dalla miglior dottrina, infatti, <<per democrazia si è venuto sempre

¹⁰ Così CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 14.

¹¹ Sul punto ampiamente CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 41 ss.

¹² Così CARUSO B. *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 13.

¹³ REGALIA I., *Democrazia e sindacato*, cit., 1017.

¹⁴ Così Gino Giugni, citato da CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 235, il quale riprende sul punto le posizioni di Norberto Bobbio.

più intendendo un metodo o un insieme di regole procedurali per la costituzione del governo e per la formazione delle decisioni (...) più che una determinata ideologia>>¹⁵.

Declinando tali considerazioni entro lo specifico oggetto di studio, l'analisi sul funzionamento del sindacato dovrà, pertanto, soffermarsi su quell'insieme di regole e procedure che disciplinano l'ordinamento sindacale interno, ossia sull'assetto regolativo dell'organizzazione proprio dell'associazione sindacale.

Per quanto concerne, infine, l'individuazione degli aspetti di vita associativa che debbono essere esaminati, la dottrina annovera tradizionalmente nella nozione di democrazia associativa le questioni relative alla struttura e alla forma di governo, ossia, il tema della <<costituzione interna>>¹⁶. A tale profilo attengono, segnatamente: il riparto fissato dalle norme statutarie delle funzioni tra assemblea, organi di amministrazione, direzione e controllo nell'associazione, il rapporto tra i diversi livelli dell'organizzazione, la gestione di tipo contabile-amministrativa, ossia il problema del controllo e della trasparenza finanziaria. Questi aspetti costituiranno oggetto di disamina nel corso di questo terzo capitolo.

Inoltre, la democrazia associativa attiene alla disciplina del sistema relazionale interno, e in particolare, al nodo della partecipazione dei membri alla vita associativa e della protezione degli individui-iscritti e dei gruppi di minoranza nei confronti del potere sindacale. Questi temi costituiranno oggetto di disamina, invece, nel quarto capitolo, dedicato all'approfondimento del rapporto tra gli iscritti e l'organizzazione.

1.1. Segue: la individuazione delle linee metodologiche dell'indagine

Con riguardo al metodo d'indagine giuridica seguito, invece, in ragione del proposito di questa parte di studio, ossia di conoscere l'effettivo funzionamento dell'ordinamento particolare sindacale, è parso opportuno approfondire il sistema di regolazione delle associazioni sindacali definito dalla rispettiva disciplina statutaria, piuttosto che discutere e ragionare di possibili modelli organizzativi astratti.

¹⁵ L'osservazione in particolare è di BOBBIO N., *Democrazia (voce)*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario di Politica*, 1, Novara, 2006, 510.

¹⁶ Così CARUSO B *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*. cit., 52.

Peranto, saranno considerati, innanzitutto, gli statuti delle confederazioni sindacali, scelte sulla base del criterio del numero degli iscritti, segnatamente: la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) e la Unione Italiana del Lavoro (UIL) per quanto concerne il sistema giuridico italiano, nonché la confederazione *Trade Union Congress* (TUC) e la confederazione *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) relativamente al sistema giuridico inglese e tedesco.

Alla disamina degli statuti confederali sarà affiancata, altresì, l'indagine della disciplina statutaria dei sindacati di categoria. Nell'ambito del sistema inglese e tedesco le associazioni sindacali sono state scelte sulla base del medesimo criterio adottato per l'individuazione delle confederazioni, ossia il numero degli iscritti.

Dunque, con riguardo all'esperienza inglese sarà esaminata l'associazione sindacale di categoria *Unite the Union* (Unite), nata nel 2007 dalla fusione dei sindacati *Amicus* e *Transport and General Workers' Union* (TGWU) divenendo, per tal via, un sindacato *multi-industriale o conglomerato*, (rappresenta infatti diversi settori: industria automobilistica, servizi sanitari, manifatturiero, terziario, costruzioni etc.)¹⁷ e l'associazione di categoria *Unison*, il secondo maggiore sindacato per numero di iscritti, nata, invece, nel 1993 dalla fusione dei sindacati *National and Local Government Officers Association* (NALGO), *National Union of Public Employees* (NUPE), e la *Confederation of Health Service Employees* (COHSE), che rappresenta i lavoratori del pubblico impiego.

In riferimento al sistema sindacale tedesco, invece, sarà approfondito il modello organizzativo del sindacato *Industriegewerkschaft Metall* (IG-Metall) che rappresenta i lavoratori del settore metallurgico, del settore tessile (avendo incorporato per fusione il *Gewerkschaft Textil und Bekleidung GTB*, nel 1998), nonché del settore della plastica e del legno (avendo incorporato per fusione anche il *Gewerkschaft Holz und Kunststoff* (GHK) nel 2000) e, il sindacato *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (Ver.di), il secondo sindacato di categoria per numero di iscritti, che rappresenta la categoria del terziario. Quest'ultimo nacque nel 2001 dalla fusione di cinque sindacati: *Deutsche Angestellten-Gewerkschaft* (DAG), *Deutsche Postgewerkschaft* (DPG),

¹⁷ La definizione di sindacati multi-industriali o conglomerati è quella accolta da GIUNGI G., *Diritto sindacale*, Bari, 2010, 45.

Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV), IG Medien – Druck und Papier, Publizistik und Kunst (IG-Medien) e Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV).

Deve anticiparsi fin d'ora che i sindacati hanno sviluppato nel tempo un proprio 'diritto sindacale interno' composto da ulteriore documentazione sindacale che si affianca agli statuti delle rispettive associazioni sindacali nella disciplina dell'ordinamento interno. Per tale ragione l'analisi si è estesa anche allo studio della regolamentazione interna relativa alla materia via via trattata (delibere assembleari, regolamenti congressuali, documenti e mozioni congressuali, rendicontazione finanziaria, provvedimenti degli esecutivi e degli organi di giustizia interna, etc.), allo scopo di tratteggiare un quadro il più possibile strutturato e preciso del rispettivo funzionamento dell'organizzazione.

2. Il sindacato come associazione e la piramide delle fonti.

Come si è visto nel corso del primo capitolo, la condizione giuridica attuale e storicamente prevalente del sindacato italiano è quella associativa. Nella cultura sindacale formatasi a partire dal secondo dopoguerra, in verità, il modello del 'sindacato-associazione' è stato tradizionalmente al centro dell'orientamento ideologico della sola confederazione CISL, mentre CGIL e UIL hanno accolto un modello di sindacato generale, declinato, rispettivamente, nell'organizzazione di classe o di movimento e nel sindacato dei cittadini. Cionondimeno, in dottrina si è ampiamente osservato come tali diverse concezioni sindacali non abbiano mai posto seriamente in discussione la natura giuridica associativa dell'organizzazione¹⁸.

Più precisamente, in seguito alla mancata attuazione dell'art. 39 della Carta Costituzionale, gli odierni sindacati sono costituiti in quella particolare fattispecie associativa rappresentata dalla forma giuridica 'snella' dell'associazione non riconosciuta come persona giuridica. Di conseguenza, l'ordinamento sindacale che ci si propone di indagare è primariamente sorretto e disciplinato dagli accordi tra gli associati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 cod. civ.¹⁹.

Al vertice dell'apparato normativo di detto ordinamento si pongono l'atto costitutivo e lo statuto. Il primo rappresenta la manifestazione di volontà dei fondatori, riuniti in assemblea costitutiva, di creare il rapporto associativo con finalità sindacale, nonché l'atto sul quale giuridicamente si fonda la legittimità dello statuto. Il secondo, invece, disciplina il funzionamento dell'associazione, il sistema delle fonti, nonché i diritti e doveri giuridici nascenti dal rapporto associativo.

Entro la gerarchia delle fonti dell'organizzazione interna, lo statuto del sindacato rappresenta, in particolare, il momento costitutivo non nel senso

¹⁸ Sul punto NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 78; Sull'ideologia della CISL quale sindacato-associazione, vale a dire quale soggetto strutturato al suo interno sul modello federativo con prevalenza delle categorie, e verso l'esterno costruito sul principio della prevalenza della rappresentanza degli iscritti: TREU T., *La Cisl negli anni '50 e le ideologie giuridiche dominanti*, in TARELLO G., *Dottrina giudiziale e ideologie sindacali*, Bologna, 1973, 267 ss.; CIAMPANI A., *Lo statuto del sindacato nuovo (1944-51). Identità sociale e sindacalismo confederale alle origini della Cisl*, Roma, 1991; sul sindacato come organizzazione in particolare, DELLA ROCCA G., *La Cisl come organizzazione*, in BAGLIONI G., (a cura di), *Analisi della Cisl. Fatti e giudizi di un'esperienza sindacale*, II, Roma, 1980, 603 ss.

¹⁹ NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 82 ss. per il quale l'art. 36 cod. civ. costituisce norma di collegamento tra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento particolare secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Sul punto anche BOLLANI A., *op. cit.*, 1 ss.; PERA G., *Libertà sindacale (diritto vigente)*, cit., 516. PICCININNO S., *Statuti sindacali*, in *Dir. Lav.*, II, 1981, 449 ss.

cronologico, ma procedurale, del potere sindacale come ordinamento in azione. Le sue disposizioni sono, richiamando la definizione di Vittorio Frosini <<la parola che consacra l'atto da cui ha preso origine il potere sindacale, come potere giuridico di fatto, capace di promuovere e stabilire modificazioni accettate e riconosciute nel contesto delle relazioni fra i soggetti dell'ordinamento giuridico>>²⁰.

L'architettura delle confederazioni sindacali italiane delineata dagli statuti è particolarmente complessa, perché plasmata sul caratteristico dualismo strutturale tra il livello verticale, costituito dalle singole categorie che compongono l'organizzazione sindacale, e il livello orizzontale confederale, preposto a riunire le diverse strutture categoriali in vista di comuni obiettivi da realizzare ai rispettivi livelli di competenza territoriale. Tale articolato assetto può raffigurarsi graficamente con l'immagine di una piramide, al cui apice si colloca lo statuto della confederazione, al quale è attribuita la funzione di assicurare la coesione e l'integrazione reciproca delle molteplici strutture associative che compongono i diversi stadi della piramide.

È discusso in dottrina, come noto, se detta fenomenologia strutturale costituisca un'associazione complessa ovvero un'associazione parallela. Nella prima impostazione, la piramide prefigurata sarebbe costituita da una pluralità di associazioni le quali, a loro volta, si compongono di altre associazioni, scendendo, a cascata, fino ad arrivare alla base, formata da persone fisiche, mentre il collegamento fra queste e la struttura di vertice sarebbe ravvisabile in un patto associativo relativo alla comunanza dei fini perseguiti. Accedendo alla seconda opinione, invece, tutti i rapporti associativi sarebbero composti da persone fisiche, nel senso che i membri delle associazioni di base sarebbero contemporaneamente componenti dell'associazione di grado intermedio (a seconda, provinciale e/o regionale e di categoria), nonché dell'associazione massima nazionale, la confederazione²¹.

L'analisi delle disposizioni statutarie delle associazioni sindacali italiane, sembra mostrare che la configurazione giuridica della piramide diverga a seconda della

²⁰ Così FROSINI V., *Per uno studio del diritto interno dei sindacati*, in SERVIZIO STUDI RICERCHE, E STATISTICHE PARLAMENTARI, (a cura di), *Il diritto dei sindacati*, Roma, 1979, 13; sul punto, si veda altresì, CIAMPANI A., *op. cit.*, 87.

²¹ Ritengono di poter qualificare l'associazione sindacale come associazione parallela tra gli altri: ROMAGNOLI U., GHEZZI G., *Diritto sindacale*, 4 ed., Bologna, 1997, 71; GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 216; la dottrina maggioritaria propende invece per la qualificazione del sindacato come associazione complessa, sul punto cfr. CARABELLI U., *Associazione sindacale*, cit., 264 ss.; CEDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 1-142*, Milano, 2009, 754.

singola confederazione, costituendosi la CGIL secondo lo schema delle associazioni parallele, mentre la CISL e la UIL, secondo lo schema delle associazioni in serie. Una manifestazione del diverso assetto strutturale si presenta, infatti, fin dal momento della costituzione del rapporto associativo, poiché l'iscrizione del singolo soggetto all'organizzazione varia tra le confederazioni. Mentre nella CISL e nella UIL il soggetto si iscrive esclusivamente all'associazione di categoria territorialmente competente, attraverso la c.d. procedura di tesseramento, nella CGIL il rapporto associativo si instaura contemporaneamente sia con la categoria che con la confederazione.

In ogni caso, pur nell'accennato pluralismo delle articolazioni organizzative, in tutti i modelli statuari delle associazioni sindacali italiane vi è un unico vincolo ordinamentale costituito dallo statuto confederale, il quale determina i diritti e gli obblighi dell'associato e delle strutture inferiori²². Tale ultimo rilievo, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, emerge ancor più chiaramente nella prospettiva comparata, giacché il rapporto tra la confederazione e le categorie nel sistema sindacale tedesco e inglese diverge rispetto a quello italiano proprio in ragione della funzione riconosciuta allo statuto confederale.

2.1. Schema degli statuti delle associazioni sindacali e requisiti minimi di democrazia interna.

Il modello organizzativo sindacale prefigurato da tale piramide statutaria si costruisce, dal punto di vista della formale redazione, attorno a taluni fondamentali principi strutturali tradizionalmente annoverati in dottrina tra i requisiti che compongono la condizione di democraticità interna. Precisamente, il principio della pluralità degli organi, della prevalenza degli organismi collegiali rispetto a quelli individuali, della distribuzione del potere e dell'individuazione di un catalogo di competenze minimo sulle quali ciascuno di essi è <<sovrano>>²³.

²² Cfr. NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 45.

²³ OETKER H., *op. cit.*, 944.; TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht?*, cit., 25; GALGANO G., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 47 ss. rileva come sebbene rimessa agli «accordi degli associati» la costituzione in assemblea della collettività degli associati rappresenta un elemento di

Del resto, le dimensioni strutturali assunte nel tempo dal sindacato hanno reso l'esistenza di un sistema organizzativo interno plasmato sui principi menzionati oltre che una garanzia democratica, anche un'esigenza di opportunità pratica. In dottrina è stato precisamente osservato, ad esempio, che l'esistenza di un organo di amministrazione con attribuzioni e responsabilità esclusive, risponde, anche nei sindacati, all'esigenza pratica che tale funzione sia assegnata ad un numero limitato di soggetti, sì da garantire la celerità nello svolgimento delle attività di carattere ordinario; l'istituzione di un segretario o un presidente, inoltre, obbedisce alla necessità anch'essa 'pratica', di dotarsi di una rappresentanza verso l'esterno; mentre la costituzione in assemblea della collettività degli associati rappresenta ormai una prassi generale e costante dei sindacati²⁴. Per tale ragione, benché l'esistenza di tali organismi non sia prescritta *ex lege* per le associazioni non riconosciute, la dottrina ha sostenuto che l'assemblea, l'organo di amministrazione e il segretario costituiscano, di fatto, <<organi necessari>> del sindacato²⁵.

Nella disciplina statutaria delle associazioni sindacali, l'assemblea degli iscritti, che costituisce un primo organo <<necessario>> nel senso così specificato, è denominata Congresso ed è definito quale <<organo massimo deliberante>>. La regolarità della sua convocazione diverge nelle singole confederazioni sindacali, con conseguenze tanto sul riparto delle competenze, quanto sul ruolo svolto. Nondimeno, in tutti i casi è garantita la possibilità di una convocazione straordinaria in qualunque momento, per iniziativa di altri organi dell'associazione, ovvero su istanza di un determinato numero di iscritti²⁶.

In particolare, nel modello organizzativo italiano così come in quello tedesco il Congresso si riunisce in via ordinaria ogni quattro anni e, per tale ragione, è istituito

organizzazione corporativa proprio anche dell'associazione non riconosciuta; STOTTO F., *Quale democrazia sindacale? La forza del consenso e le regole della rappresentanza*, Siena, 2010, 216 ss.

²⁴ In tal senso, MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, cit., 434 ss.; sul punto anche GHEZZI G. *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 209, rileva come «sebbene la legge non ne faccia cenno, la realtà della vita e dell'organizzazione associativa comportano la necessità di un'assemblea generale».

²⁵ Così MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, cit., 434.

²⁶ In dottrina si è tradizionalmente evidenziata, a garanzia dell'equilibrio dei poteri, l'importanza che il Congresso sia convocato regolarmente, che sia definito un numero minimo irrevocabile di competenze e che sia garantita la possibilità di una sua convocazione straordinaria in ogni momento. Non a caso tutte le proposte anche di carattere legislativo sono tese a valorizzarne il ruolo, in particolare mediante la sua regolare convocazione (ogni uno o due anni); nella dottrina tedesca al riguardo, SCHMIEGEL D., *op. cit.*, 147 ss.; TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, cit., 80.

un ulteriore organo deliberante tra un Congresso e l'altro, variamente denominato: il Consiglio Generale negli statuti della CISL, Comitato Direttivo nel sindacato CGIL, Consiglio nella UIL, Commissione (c.d. *Ausschuss*) nei sindacati tedeschi (DGB, Ig-Metall)²⁷.

La fenomenologia strutturale inglese, invece, presenta forti caratteri di peculiarità in ragione della maggiore partecipazione che la regolamentazione statutaria accorda al corpo associativo. L'assemblea dei delegati, definita a seconda dei casi Congresso o Conferenza, infatti, assume un ruolo centrale nella definizione e nell'indirizzo della politica sindacale ed è perciò statutariamente sancita la sua convocazione a carattere annuale (TUC, Unison) o biennale (es. Unite the Union). Inoltre, le decisioni più significative della vita associativa sono attribuite, per legge o per autonoma decisione delle stesse associazioni, direttamente alla base degli iscritti. Esemplicando, lo scioglimento o la fusione non costituiscono prerogativa del congresso, essendo deliberate con referendum tra gli iscritti (es. Rule 29, Unite), ed anche l'elezione del segretario generale nazionale, così come dell'organo esecutivo nazionale, non è di competenza dell'assemblea congressuale, poiché eletti direttamente dai membri dell'associazione²⁸.

Dall'analisi degli statuti, inoltre, emerge che tutte le associazioni sindacali, quantunque non legislativamente obbligate, prevedono organi esecutivi e di amministrazione che pure costituiscono organi necessari del sindacato nel senso più sopra definito. Nella CISL e nella UIL siffatta funzione è divisa tra due organismi, rispettivamente il Comitato Esecutivo e la Segreteria nella confederazione CISL, l'Esecutivo e la Segreteria nella confederazione UIL, mentre nel modello statutario della CGIL la funzione esecutiva è accentrata nella sola Segreteria, non diversamente da quanto statutariamente previsto nei sindacati tedeschi e inglesi, dove la funzione esecutiva è attribuita rispettivamente al solo Comitato Esecutivo (*Vorstand*) e al Consiglio generale (*General Council*).

²⁷ L'organo deliberativo si riunisce due volte l'anno nella CISL e nella UIL e quattro nella CGIL. Rispettivamente: art. 23 e 27 dello Statuto CISL; art. 30 e 32 dello Statuto UIL; art. 15 e 16 dello Statuto CGIL.

²⁸ Cfr. in particolare: Sezione D, punto 1 "National delegate Conference" e punto 2 "National Executive Council" Unison rule-book; Rule 12 "Policy Conference" e Rule 14 "Executive Council", Unite the Union Rulebook.

L'articolazione organizzativa prevede, inoltre, specifici organi, che la dottrina sopracitata definisce <<organi facoltativi>> e sono notevolmente sviluppati negli statuti delle associazioni sindacali.

Vi sono, in primo luogo, organi con funzione di verifica della correttezza dell'attività amministrativa e contabile, (Collegio dei Sindaci, Collegio dei Revisori, Tesoriere) i cui componenti, al fine di garantirne l'indipendenza, non sono revocabili nel corso del mandato congressuale. Questi ultimi, tuttavia, sono soggetti interni all'associazione sindacale, diversamente da quanto previsto nel sistema inglese, dove gli *Auditors* sono soggetti esperti ed esterni all'associazione, nominati dal sindacato, con il compito di verificare la contabilità e l'assetto finanziario dell'organizzazione²⁹.

Gli statuti prevedono poi specifici organi associativi per la risoluzione delle controversie interne, diversamente denominati a seconda delle singole confederazioni: il Collegio dei Proviviri nella CISL e nella UIL, il Comitato di Garanzia nella CGIL. In quest'ultimo sindacato un ruolo fondamentale nella gestione del conflitto interno è assunto, altresì, dal Collegio Statutario, a cui è attribuita la funzione di interpretazione delle clausole statutarie in caso di controversie tra le strutture, o tra i singoli membri dell'associazione, sul loro significato (l'organo di <<garanzia e interpretazione statutaria>> ai sensi dell'art. 29 Statuto CGIL).

Dal punto di vista della formale redazione degli statuti, anche la disciplina interna delineata con riguardo all'assunzione delle decisioni si conforma a fondamentali requisiti di democrazia interna tradizionalmente individuati in dottrina. Segnatamente, il metodo collegiale e il principio maggioritario, che sostituiscono <<all'arbitrio di un solo individuo o di una minoranza di ottimati la forza vincolante della volontà della maggioranza>>³⁰. Difatti, la volontà sociale si forma in tutti gli organi e in tutte le fasi della vita associativa nel rispetto del principio di uguaglianza del diritto di voto, ossia secondo il principio del c.d. *one man one vote*, e nel rispetto del quorum deliberativo della maggioranza semplice. Le decisioni sono, dunque, deliberate con il voto favorevole del 50% più uno degli aventi diritto, salvo per le materie tassativamente indicate (modificazioni statutarie, commissariamento di

²⁹ Cfr. a titolo esemplificativo, l'art. 14 delle Rules and standing orders della confederazione inglese TUC.

³⁰ Così SIOTTO F, *op. cit.*, 221. Nella dottrina tedesca, da ultimo, sull'importanza della assunzione a maggioranza delle decisioni quale indice di democrazia interna cfr. ASSHOFF G., *op.cit.*, 271.

strutture, delibera di scioglimento etc.), per le quali è richiesta una maggioranza qualificata (solitamente dei due terzi o dei tre quarti) dei voti.

La disciplina statutaria diverge rispetto agli indici democratici tradizionalmente individuati dagli studiosi con riguardo ad un aspetto meno valorizzato dalla dottrina italiana, ma evidenziato dalle elaborazioni della dottrina inglese, ossia il principio della segretezza del voto. Secondo la prassi statutaria, infatti, la votazione non sempre si conforma al metodo dello scrutinio segreto, ciò anche in momenti fondamentali della vita associativa, quale l'elezione dei componenti degli organismi dirigenti. Come si avrà modo di approfondire allorquando ci si soffermerà sul sistema elettorale, infatti, la deliberazione varia a seconda delle singole associazioni sindacali, svolgendosi alternativamente a scrutinio segreto o palese (per alzata di mano o in taluni casi per chiamata nominale)³¹.

Infine, nel modello organizzativo sindacale definito dalla disciplina statutaria il principio della democrazia interna è solennemente riconosciuto in tutti gli statuti delle associazioni sindacali italiane, declinandosi nel riconoscimento di una serie di diritti ai propri iscritti e alla minoranza interna, nonché nella definizione di appositi requisiti procedurali. Così, a titolo esemplificativo, nella CGIL e nella UIL specifiche clausole statutarie rubricate rispettivamente “democrazia sindacale” (art. 6) e “democrazia interna” (art. 44), sanciscono l'uguaglianza di diritti, la periodicità delle riunioni, la durata massima degli incarichi, l'elettività delle cariche, il diritto dei membri di eleggere i propri rappresentanti, nonché il diritto di partecipare alla definizione della strategia politico-sindacale.

³¹ Sull'importanza del voto segreto quale strumento di democrazia interna vedi nella dottrina italiana BIAGI M., *Democracy and Trade Union Action: A comparative Overview*, in *Labour*, I, 1989, 171 ss.; nella letteratura inglese, invece: EWING K.D., REES W.M., *Democracy in Trade Unions: II: Secret Ballots*, in *New Law Journal*, 1983, 259 ss.; la segretezza del voto quale strumento di democrazia costituisce uno dei assi portanti dell'intervento legislativo inglese, sul punto MCLROY J., *op. cit.*, 170; UNDY R., MARTIN R., *op. cit.*, 24 ss.; UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Managing the Union*, cit., 163 ss.

3. La dialettica tra il livello orizzontale e il livello verticale della struttura sindacale italiana nella prospettiva comparata.

All'interno di questa formale cornice statutaria comune, l'effettivo funzionamento delle associazioni sindacali differisce in modo significativo. La principale differenza tra i modelli organizzativi, in prospettiva comparata, risiede nella conformazione del rapporto tra la confederazione e le categorie. Nel sistema sindacale italiano, in particolare, a differenza delle esperienze tedesca e inglese, tale rapporto si costruisce fin dalle origini su di un forte accentramento del potere al livello confederale nazionale.

Nel sistema sindacale inglese e tedesco, infatti, la costituzione delle confederazioni è avvenuta attraverso quello che con linguaggio odierno definiamo un processo *bottom-up*: la confederazione inglese, *Trade Union Congress* – (di seguito TUC) e la confederazione tedesca, la *Deutscher Gewerkschaftsbund* – (di seguito DGB), nascono, infatti, rispettivamente, nel 1868 e nel 1949 dall'iniziativa di sindacati di categoria che, volontariamente ed autonomamente, decisero di associarsi attribuendo all'istituenda confederazione specifiche funzioni di coordinamento³².

L'evoluzione del fenomeno sindacale italiano, invece, si pone in discontinuità con tale linea di sviluppo. La stessa CGIL unitaria del dopoguerra è stata costituita prima delle associazioni di categoria, in virtù di un patto concluso tra le correnti sindacali esponenti dei principali partiti politici. Parimenti, le organizzazioni sindacali nate a seguito della scissione si sono costituite attraverso un processo discendente dal livello confederale nazionale³³. Tale diversa configurazione del momento istitutivo è alla base di quello che fin dai primi studi sulla struttura delle associazioni sindacali italiane è stato definito il <<difetto centrale di un movimento destinato per tutta la sua storia ad essere organizzato dall'alto in basso e ad essere diretto orizzontalmente anziché verticalmente>>³⁴. Un modello che, agevolando la concentrazione del potere

³² La DGB nasce, infatti, dalla federazione di 16 c.d. *Branchengewerkschaften*. È stato efficacemente affermato che anche successivamente alla creazione della confederazione, «Die – wenn man es so nennen will – Macht liegt bei den Einzelgewerkschaften», ossia «Il potere – se così lo si vuole chiamare – rimane ai sindacati di categoria», così Seitenzahl Rolf citato da WILKE M., *Die Funktionäre. Apparat und Demokratie im Deutschland Gewerkschaftsbund*, München- Zürich, 1979, 56.

³³ Il patto del 1944 tra gli esponenti del PCI, DC, e PSI.

³⁴ NEUFELD M., *Il movimento sindacale italiano: panorama di una crisi*, in *il Mulino*, IV, 1957, 245.

al vertice, ha condotto all'affermarsi di quella che è stata definita l'«egemonia delle confederazioni nazionali nella gerarchia sindacale italiana»³⁵.

L'organizzazione sindacale post-corporativa si costruisce, quindi, fin dalle sue origini soprattutto dall'alto e per impulsi provenienti dall'esterno, cosicché l'autonomia delle associazioni di categoria si muove e si sviluppa in un contesto di vincoli accentuati.

L'intensità diverge poi a seconda del modello sindacale proprio delle singole confederazioni. Costruendosi in opposizione all'esperienza precedente, infatti, la confederazione CISL ha attribuito alle costituende categorie maggiori poteri, perché nelle parole di Giulio Pastore «per noi il successo della nuova organizzazione sta proprio in questo affermato diritto della categoria all'autogoverno»³⁶. Nondimeno, tutti gli statuti sindacali italiani si costruiscono, come è stato più sopra evidenziato nell'esame delle fonti, attorno al vincolo ordinamentale dello statuto confederale convergendo, in particolare, su un punto fondamentale: gli scopi delle associazioni sindacali non sono realizzabili se non all'interno di un quadro organico, definito dalla confederazione, che tuttavia si compone di concetti ambigui, quali l'unitarietà e l'infrazionabilità dei fini associativi.

Ne conseguono evidenti riflessi sulla stessa concezione, e configurazione, delle strutture associative e sulla distribuzione di poteri, che trova la sua prima manifestazione nella predisposizione di un singolare sistema di normazione statutaria a «cascata». Infatti, gli statuti delle organizzazioni sindacali territoriali sono modellati sulla base dello statuto-tipo predisposto dalla categoria nazionale i quali, a loro volta, sono integrati dalle clausole statuarie di livello confederale e non possono contenere norme difformi da questo, a pena di nullità³⁷.

³⁵ NEUFELD M., *op. cit.*, 253.

³⁶ Queste le parole di Giulio Pastore citato da CIAMPANI A, *op. cit.*, 49, con riferimento al fondamento della a Lcgil, antesignana della CISL. Anche in tal caso gli studi che per primi si sono occupati del tema hanno individuato nella contingenza storica la ragione dell'approccio seguito, in particolare, NEUFELD M. *op. cit.*, 253-254, sottolinea come si trattasse «di una situazione d'emergenza e i *leaders* sindacali non comunisti non potevano attendere una lenta evoluzione dei sindacati anticomunisti a livello locale, perché la lotta al comunismo doveva esser subito rafforzata nelle urne dalla voce nazionale dei liberi lavoratori».

³⁷ Sebbene gli statuti prevedano espressamente la sanzione della nullità, la natura di dette clausole, quale atto di autonomia, porta ad escludere che possa trattarsi della nullità di cui all'art. 1418 cod. civ. dovendosi, invece, preferire la soluzione del contrasto tra norme in termini di opponibilità-inopponibilità entro i rapporti associativi, sul punto PICCININNO S., *op. cit.*, 457.

3.1. Il funzionamento interno: composizione degli organi, riparto delle competenze e distribuzione delle risorse tra i livelli.

La prevalenza del centro confederale nella gerarchia sindacale italiana trova una sua prima conferma nella composizione degli organi definita dalla disciplina statutaria sul rapporto tra il livello orizzontale e verticale.

Negli ordinamenti sindacali tedesco ed inglese, infatti, i delegati delle federazioni concorrono a comporre tutti gli organi della confederazione, sia deliberativi che esecutivi: un determinato numero di delegati delle diverse categorie è presente, dunque, nel Congresso confederale, nonché nella Commissione confederale (l'organo deliberante della confederazione tra un Congresso e l'altro) nonché nel Comitato Esecutivo³⁸. Nel sistema sindacale italiano, invece, sebbene i delegati delle categorie partecipino al Congresso confederale, solamente la confederazione CISL, in ragione della sua più marcata natura federata, garantisce espressamente, ossia attraverso il riconoscimento di un numero di componenti di diritto e componenti designati, la partecipazione delle categorie all'organo deliberante tra un congresso e l'altro. Diversamente dall'esperienza comparata, però, nemmeno in quest'ultima confederazione è garantita, attraverso il medesimo schema dei posti riservati, la partecipazione di tutte le categorie agli organi esecutivi della confederazione.

Comunque sia, è principalmente dalla disamina dei criteri di riparto delle competenze che emerge con evidenza la diversa dialettica nella distribuzione dei poteri tra i due livelli dell'ordinamento sindacale. Il perno della struttura della confederazione tedesca e inglese, infatti, è costituito dal principio generale secondo il quale alle categorie federate compete l'esercizio di tutte le funzioni, salvo quelle espressamente e tassativamente conferite alla confederazione.

Attualmente, alla confederazione tedesca DGB sono attribuite in via esclusiva la definizione della linea di indirizzo di politica sindacale, la rappresentanza esterna nei rapporti con lo Stato per questioni di carattere comune, nonché la funzione, che è

³⁸ Più precisamente, secondo la disciplina statutaria della DGB ogni sindacato federato è rappresentato nel Congresso Confederale con un numero di delegati che si determina in base al numero di iscritti (§ 7.5 Bundeskongress); con almeno due delegati nel Consiglio Generale (§ 8.2 Bundesausschuss) e attraverso i segretari generali nel Comitato Esecutivo (§ 9.1 Bundesvorstand). Il numero di delegati e la rappresentanza entro gli organi confederali nella TUC è invece disciplinata dalla Rule 18 delle "Rules and Standing Orders" della Confederazione.

oggi la più significativa, di mediare e decidere sulle controversie tra le organizzazioni affiliate³⁹. Indicativa del peculiare rapporto tra la confederazione ed i suoi affiliati è la circostanza per cui la DGB non può essere giuridicamente controparte contrattuale, sebbene costituisca un soggetto sindacale dotato della capacità di stipulare contratti collettivi ai sensi del § 2 della TVG. Dal momento che tale prerogativa non rientra tra quelle riconosciute dagli statuti, infatti, la confederazione difetta dell'ulteriore requisito necessario ai fini dell'efficacia del contratto collettivo, ossia la *Tarifzuständigkeit*.

Parimenti, alla confederazione inglese è statutariamente riconosciuta la competenza esclusiva nella definizione e nel coordinamento di strategie comuni, nonché nella mediazione e risoluzione delle controversie interne tra i sindacati affiliati⁴⁰. Il ruolo di effettivo coordinamento della TUC, però, ha subito nel tempo un forte ridimensionamento, soprattutto con l'emergere delle c.d. *mega-unions* (in particolare Unite the Union e Unison). Alla frammentazione tipica del movimento sindacale inglese, infatti, più di recente i sindacati hanno risposto con un imponente processo di fusione, dal quale è conseguito, sul piano dei rapporti interni, un deciso ridimensionamento del ruolo della confederazione, che è oggi limitato allo svolgimento di *key-campaigns* su temi generali e di carattere comune (es: riduzione dell'orario di lavoro, aumento generalizzato delle retribuzioni etc.)⁴¹.

All'interno di questo pur limitato quadro di competenze è espressamente stabilito l'obbligo di rispettare le disposizioni statutarie confederali e di conformarsi alle decisioni deliberate dagli organi competenti (rispettivamente § 3.1 e 3.4 *Mitgliedschaft* dello Statuto della DGB e Rule 1 lett. b dello Statuto della TUC). Nondimeno, mentre negli statuti delle categorie italiane sono presenti clausole di integrazione e rinvio allo statuto confederale, nella normativa statutaria dei sindacati federati inglesi e tedeschi non di rado si incontrano disposizioni che riconoscono la vincolatività dei dettami confederali soltanto nella misura in cui questi non contrastino

³⁹ La materia è disciplinata dal § 8 Bundesauschuss dello Statuto DGB.

⁴⁰ Cfr. Rule 8 degli Standing Orders, ed in particolare la lett. d) dove vengono menzionate le azioni comuni sulle quali è riconosciuta la competenza della confederazione.

⁴¹ Sulle difficoltà e sulle strategie di rilancio della confederazione inglese si veda HEERY E., *The Relaunch of the Trades Union Congress*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 36, III, 1998, 339 ss. e MCLLOY J., *op. cit.*, 220 ss.

con lo statuto di categoria e con le delibere assunte dai propri organi⁴².

Peraltro, nella letteratura inglese e tedesca si afferma comunemente che, a prescindere da quanto previsto dalla disciplina statutaria, di fatto, l'esercizio delle competenze confederali dipenda dalla disponibilità dei sindacati membri a fare apposite concessioni. Ciò principalmente in ragione della peculiare configurazione dei meccanismi di finanziamento, che determinano una forte dipendenza della confederazione dai contributi dei sindacati affiliati⁴³. Del resto, non v'è dubbio che la concreta possibilità di azione sia sempre determinata dall'ammontare delle risorse finanziarie a disposizione e che, come efficacemente riassume Bruno Manghi, la disuguaglianza delle risorse costituisca la <<base oggettiva del potere>>⁴⁴.

Da questo punto di vista, la confederazione tedesca DGB si caratterizza, anche storicamente, proprio per la sua debolezza finanziaria. In primo luogo, diversamente da quanto consente la disciplina statutaria propria delle confederazioni italiane, la DGB non può agevolmente modificare l'ammontare delle quote di adesione, giacché quest'ultimo è fissato espressamente in statuto (§ 4 Beiträge Statuto DGB). La maggioranza delle risorse compete ai sindacati di categoria, i quali versano alla confederazione una quota fissata nel 1952 al 12% e da allora mai più modificata, avendosi stabilito, oltretutto, successivamente, che soltanto il 60% di tale somma debba destinarsi al bilancio della DGB, mentre il restante 40% debba finanziare il fondo "DGB-Rechtsschutz GmbH", che eroga il servizio di tutela legale a tutti gli iscritti delle federazioni affiliate⁴⁵.

La dipendenza finanziaria della confederazione tedesca è poi accentuata dalla scarsità delle proprie risorse. Questa trae origine dal dissesto immobiliare della società di sua proprietà, avvenuto nel 1986. Come spesso evidenzia la dottrina tedesca, tale data segna la nascita del peculiare rapporto tutt'ora esistente tra la confederazione e il

⁴² Si veda ad esempio lo Statuto della IG-Metall, dove ai sensi del § 32 Mitgliedschaft zum DGB è stabilito che «Le disposizioni dello statuto della DGB e le decisioni dei suoi organi vincolano l'IG-Metall fintantoché non siano in contrasto con lo statuto della IG-Metall o con le decisioni dei suoi organi».

⁴³ Cfr. SCHÖNHOFEN K., *op. cit.*, 70; e SCHROEDER W., GREEF S., *Gewerkschaftsmodells: Herausforderung durch Sparten- und Berufsgewerkschaften*, in SCHROEDER W., *op. cit.*, 123 ss.

⁴⁴ Così MANGHI B., *Democrazia minima*, *cit.*, 29.

⁴⁵ SCHROEDER W., GREEF S., *op. cit.*, 131 ss. L'ammontare è distribuito poi dal livello nazionale a cascata: la DGB si struttura su tre livelli – federale, di distretto e locale –, di talché il livello federale definisce un quantum per ogni distretto della DGB e queste definiscono ulteriormente il quantum spettante alle strutture locali, attualmente la DGB ha 9 unità distrettuali e 388 unità locali.

sindacato IG-Metall, il quale è intervenuto in diverse occasioni a risanarne le finanze, ridefinendone per tal via anche l'organizzazione⁴⁶.

Similmente si costruisce il sistema di distribuzione delle risorse finanziarie nella confederazione inglese TUC. Le categorie corrispondono un contributo di affiliazione, il cui ammontare è determinato da una specifica disposizione statutaria delle *Rules and Standing Orders* (Rule 3 Contribution), modificabile, quindi, soltanto dal congresso e sulla base di un ampio consenso tra le categorie. Anche la confederazione inglese, in ragione di questo sistema è fortemente dipendente dalla contribuzione dei sindacati federati ed ha una ridotta capacità finanziaria, tanto che il suo bilancio annuale costituisce circa un decimo rispetto a quello del sindacato Unison⁴⁷.

3.1.1. Segue: il sistema di riparto delle competenze nelle organizzazioni sindacali italiane.

Nelle associazioni sindacali italiane, per contro, la definizione e la distribuzione delle competenze è largamente definita dallo statuto della confederazione di livello nazionale, il quale individua sia le competenze esclusive attribuite a ciascun livello, sia le competenze a carattere concorrente.

Secondo quanto previsto da siffatta normazione statutaria, in particolare, la competenza esclusiva confederale si esercita su materie determinanti per la vita associativa sindacale. Oltre alle funzioni parimenti esercitate dalle confederazioni tedesche e inglesi, compete al livello nazionale confederale italiano, altresì, la determinazione delle quote di adesione (in CISL, UIL) e dei contributi annui dovuti dagli associati (nella CGIL), il potere ispettivo sulla gestione amministrativa e contabile delle associazioni di livello inferiore, il potere di commissariamento della categoria di livello nazionale e del livello confederale territoriale, nonché la pronuncia

⁴⁶ Cfr. WILKE M., MÜLLER P.H., *Gewerkschaftsfusionen: der Weg zu modernen Multibranchengewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *op. cit.*, 161 ss., per tale ragione la dottrina attribuisce all'associazione sindacale IG-Metall il ruolo chiave nell'architettura sindacale.

⁴⁷ Sul punto ampiamente, MCLLROY J., *op. cit.*, 220 ss.

di ultima istanza sui provvedimenti sanzionatori degli iscritti di tutta la struttura interna sindacale.

A garanzia dell'articolazione così definita, è espressamente previsto che l'assetto normativo delle singole associazioni sindacali di livello inferiore, vale a dire, tanto delle associazioni confederali territoriali, quanto delle strutture categoriali, non possa contenere disposizioni in contrasto con quanto stabilito dallo statuto confederale. Agli organismi di controllo (il Collegio Statutario nella CGIL – il Collegio dei Probiviri nella CISL) è attribuita la competenza a pronunciarsi sull'eventuale incompatibilità, a cui segue la sanzione della nullità della clausola statutaria non conforme e l'obbligo di ridefinizione della disciplina⁴⁸. Dal canto suo, la regolamentazione statutaria delle associazioni di categoria, include, normalmente, apposite disposizioni, sia con riferimento al requisito della necessaria compatibilità con lo statuto confederale delle proprie prescrizioni, sia, come in precedenza ricordato, clausole di integrazione e rinvio allo statuto confederale per le materie non disciplinate⁴⁹.

L'intensità del potere di controllo che viene in tale modo riconosciuto al livello confederale varia poi a seconda del modello organizzativo proprio di ciascuna confederazione, quale portato delle diverse culture sindacali accolte.

Nella confederazione CISL, costruita attorno al principio dell'autogoverno delle categorie, è comunque riconosciuta la competenza esclusiva della federazione di categoria in materie fondamentali, tra le quali, in particolare, la stipulazione di contratti, accordi, regolamenti e protocolli collettivi di lavoro, la determinazione del riparto della risorse derivanti dalla contribuzione di competenza verticale, il potere di commissariamento e reggenza delle strutture del medesimo livello⁵⁰. Ciascuna categoria è, inoltre, la controparte contrattuale del negozio associativo con il singolo lavoratore iscritto (come tale, può stabilire autonomamente ed in modo diverso

⁴⁸ Si veda a titolo esemplificativo, l'art. 46 dello Statuto SGB-Cisl: «Per quanto non previsto nel presente statuto valgono le norme dello statuto e regolamento confederale nazionale» e l'art. 45 ai sensi del quale: «le unioni sindacali territoriali e tutte le federazioni di categoria dovranno attenersi alle norme contenute nel presente statuto e provvedere ad adeguare ad esse i propri statuti; le norme contrastanti sono nulle. La competenza a dichiarare la nullità è del Collegio dei Probiviri della USP-SBGCISL nella Provincia Autonoma di Bolzano»; cfr. inoltre art. 55 Statuto CISL, l'art. 53 co. 3 Statuto UIL; Art. 11 dello Statuto CGIL.

⁴⁹ Si vedano a titolo esemplificativo, l'art. 73 Statuto UILM e l'art. 29 FilT-Cgil.

⁵⁰ Cfr. in particolare art. 5 del Regolamento d'attuazione allo Statuto CISL e art. 4 Statuto CISL.

l'ammontare della quota di iscrizione) e corrisponde annualmente una quota di adesione alla Confederazione. Diversamente da quanto s'è detto con riguardo al modello sindacale tedesco e inglese, tuttavia, la misura percentuale della contribuzione non è fissata espressamente in statuto e la mancata corresponsione costituisce causa di commissariamento.

Nella CGIL, invece, il modello di sindacato solidaristico e di classe accolto si traduce, dal punto di vista organizzativo interno, in un più rigoroso accentramento confederale. Il riparto delle competenze si struttura, in sostanza, attorno alla seguente impostazione: alle federazioni di categoria e al livello confederale regionale è riconosciuta la qualifica di "Centro Regolatore" o di "titolare dello Statuto", termini attraverso i quali in siffatta geometria dei rapporti interni, si designano gli organismi ai quali è riconosciuta autonomia deliberativa e regolamentare, cionondimeno, la prevalenza del centro nazionale si manifesta, in primo luogo, nella necessità di concertazione delle decisioni con il livello confederale e, in secondo luogo, nel riconoscimento del livello confederale nazionale quale "Centro regolatore superiore". A tale proposito, la disciplina statutaria sulla competenza negoziale dimostra con evidenza il suo concreto funzionamento. Infatti, sebbene la stipulazione del contratto collettivo di categoria competa alla federazione di riferimento, nondimeno alla confederazione è riconosciuto il potere di limitarne il potere negoziale (Delibera n. 4 dello Statuto CGIL); l'esercizio di tale prerogativa sarebbe, invero, vincolato al verificarsi di particolari situazioni, ma la formulazione ampia e generale assicura un largo intervento confederale. Tale limitazione del potere categoriale, in particolare, è ammessa al verificarsi di <<possibili lesioni dei diritti dei lavoratori, pensionati e disoccupati sanciti dalle leggi e dalla contrattazione collettiva nazionale, nonché il rispetto di decisioni di politica rivendicativa, relative a tali temi, definite in modo vincolante dagli organismi dirigenti>> (così la succitata Delibera n. 4). In simili casi è stabilito che debba avere luogo una discussione all'interno dell'organismo dirigente confederale di riferimento, all'esito della quale l'organo competente può stabilire finanche il divieto di presentazione della piattaforma o sottoscrizione dell'accordo e il

mancato rispetto della delibera assunta è sanzionabile con il commissariamento della struttura interessata⁵¹.

La prevalenza della confederazione si manifesta, altresì, in relazione alla definizione dei meccanismi di distribuzione delle risorse, giacché, in tal caso, la titolarità delle quote associative è attribuita alla confederazione. Dalla diversa imputazione del rapporto discendono naturalmente delle differenze sostanziali, così nel sistema solidaristico le quote costituiscono <<patrimonio collettivo di tutta la CGIL>>, ossia, in altri termini, la titolarità dell'intero patrimonio è riconosciuta alla confederazione e la ripartizione avviene tra i livelli territoriali delle categorie e della confederazione, secondo un criterio di solidarietà interno, la c.d. canalizzazione⁵².

3.2. Uso e abuso nell'esercizio del potere di commissariamento nelle associazioni sindacali italiane.

A tutte le confederazioni italiane è attribuito uno specifico potere sanzionatorio, rappresentato dalla delibera di commissariamento dell'associazione di livello inferiore che non si conformi alla disciplina statutariamente fissata⁵³.

Il riconoscimento di tale prerogativa costituisce un'ulteriore conferma della natura centralistica della struttura sindacale italiana e configura tale intervento come la <<questione democratica>> più rilevante nel sistema di relazioni tra differenti organismi dell'ordinamento sindacale. Difatti, il commissariamento dell'associazione comporta, con riguardo alle manifestazioni interne, lo scioglimento degli organismi di voto, di gestione e di controllo della struttura e la nomina di un commissario straordinario che risponde del suo operato all'istanza che lo ha nominato. Nei rapporti

⁵¹ Tale disposizione statutaria è tutt'ora oggetto di contrapposizioni interne con il sindacato di categoria FIOM, che aveva votato contro alla sua introduzione. Nella mozione congressuale proposta in alternativa a quella di maggioranza, i cui primi firmatari erano rispettivamente Carlo Podda della Funzione Pubblica, Domenico Moccia della FISAC e Gianni Rinaldini della FIOM si proponeva al contrario l'istituzione di un procedimento interno che permettesse alle categorie di essere coinvolte e di pronunciarsi anche sulle piattaforme di carattere confederale prima dell'assunzione definitiva della decisione da parte del Comitato Direttivo della CGIL confederale.

⁵² Così prevede l'art. 23 dello Statuto CGIL.

⁵³ Nella CISL accanto al commissariamento con scioglimento degli organi di cui all'art. 40 è prevista, per le medesime causali e con le stesse procedure, la possibilità di nomina di un commissario ad acta per lo svolgimento di funzioni specifiche, senza ricorrere allo scioglimento degli organi periferici (cfr. art. 41 Statuto CISL).

verso l'esterno, invece, gli organismi commissariati perdono la rappresentanza legale, da cui consegue, tra gli altri, il venir meno della titolarità delle prerogative sindacali, delle quote di adesione degli associati e della rappresentanza a negoziare e stipulare contratti collettivi in nome e per conto del sindacato⁵⁴.

Del potere di commissariamento la dottrina si è principalmente interessata in relazione alla sua compatibilità con l'autonomia delle strutture di livello inferiore. Mentre, infatti, il ricorso a tale prerogativa può considerarsi connaturato ad una concezione unitaria dell'associazione, lo schema delle associazioni complesse, a cui la maggioranza degli Autori riconduce la struttura confederale, postula l'autonomia giuridica di ciascuna associazione. Il quesito che inevitabilmente si pone è se i vincoli di dipendenza decisionale che ne conseguono consentano la qualificazione delle associazioni minori quale centro autonomo di imputazioni giuridiche⁵⁵.

A tale riguardo, autorevole dottrina ha convincentemente affermato, come l'esercizio di poteri e di controlli da parte dell'associazione centrale non sia invero incompatibile con l'autonomia delle strutture inferiori, nel momento in cui, come accade nel caso dei sindacati italiani, queste ultime ne riconoscano il potere nei rispettivi statuti. L'esercizio di detta prerogativa, infatti, potrebbe ricollegarsi all'ipotesi in cui lo statuto preveda tra le cause di scioglimento anche fatti estranei alla volontà dei soci⁵⁶. Del resto, come pure è stato osservato, gli elementi di giudizio in materia debbono ricavarsi dai principi sui gruppi di società, dove l'autonomia giuridica delle società componenti non è pregiudizialmente negata quantunque esse siano sottoposte a direzione unitaria e a forme di coordinamento organizzativo o finanziario.

⁵⁴ A titolo esemplificativo, la controversia giudiziale tra la Confederazione UGL e la Federazione Nazionale UGL Intesa Funzione Pubblica, e, in particolare, tra il segretario generale della Federazione commissariata e il commissario nominato sulla rappresentanza legale della Federazione ha riguardato l'ammissione alle trattative negoziali. Il Tribunale di Roma non si è tuttavia pronunciato nel merito, dichiarando l'inammissibilità per difetto di residualità del ricorso presentato ex art. 700 c.p.c. dal segretario generale della Federazione commissariata, ritenendo che il mezzo di impugnazione avrebbe dovuto essere quello tipico di cui all'art. 23 cod. civ. (Trib. Roma, sez. III, 14 luglio 2015, inedita.).

⁵⁵ Tra gli altri, Caruso B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 104-105; NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 91; TREU T., *L'organizzazione sindacale*, cit., 133 ss. Per una critica della tesi che afferma l'unitarietà dell'associazione sindacale e la natura organica dei livelli organizzativi, così come alla tesi che distingue tra il profilo ideologico-disciplinare ed il profilo economico-patrimoniale, cfr. BALDUCCI C., *op. cit.*, 269 ss. e 275 ss.

⁵⁶ Sul punto, TREU T., *L'organizzazione sindacale*, cit., 133-135.

Dal che non si comprende come mai <<ciò che all'autonomia contrattuale è concesso in materia di società debba essere negato in materia di associazioni>>⁵⁷.

Tuttavia, in una formazione sociale ideologicamente connotata quale è il sindacato, l'esercizio del potere di commissariamento trascende l'aspetto dell'autonomia giuridica associativa, ponendosi anche come potenziale coagulo di dissidi politici e/o di interessi e conflitti intraorganizzativi. Proprio per tale ragione Bruno Caruso rileva che il potere di commissariamento può essere visto, a seconda dell'ottica o del giudizio che su di esso si assume, o come mezzo di autotutela associativa, oppure quale strumento di controllo centralizzato sul grado di autonomia politico-sindacale delle diramazioni periferiche dell'organizzazione⁵⁸. In altri termini, accanto alla questione della legittimità *ex sé* del provvedimento si pongono ulteriori e non marginali problemi riguardanti le ragioni del suo impiego e le modalità del suo esercizio. Ciò, con particolare riguardo alla salvaguardia delle garanzie e dei diritti dell'associazione inferiore nell'uso, e possibile abuso, dell'istituto da parte dell'associazione centrale.

La tradizionale marginalità del dibattito dottrinale attorno a questo diverso profilo del potere di commissariamento si può spiegare con il fatto che il ricorso a detto strumento nell'esperienza sindacale italiana ha storicamente assunto carattere del tutto inusuale, essendo stata privilegiata la ricerca del compromesso e della mediazione interna⁵⁹. Ne è conferma il rilievo di Caruso il quale, all'esito dell'esame della regolamentazione statutaria delle associazioni italiane nel corso degli anni Ottanta, concludeva sostenendo che l'istituto costituiva <<strumento o non previsto o di marginale importanza per il governo delle relazioni tra gli organi interni>>⁶⁰.

⁵⁷ Così GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 221. Anche la giurisprudenza del resto ha costantemente riconosciuto l'autonomia soggettiva delle varie istanze organizzative dell'associazione cfr. da ultimo, Trib. Pavia, 20 novembre 1990, in *Giur. Cost.*, 1092, II, 876;

⁵⁸ Cfr. CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 106.

⁵⁹ La confederazione CGIL non prevedeva l'istituto del commissariamento nel suo statuto, per tale ragione allorché la giurisprudenza si era trovata a dover decidere sulla sussistenza del potere di commissariamento in capo alla Confederazione nei confronti della struttura locale di una categoria, si era pronunciata in senso negativo (cfr. Trib. Pistoia 28 dicembre 1951, in *Giur. Civ.*, 1953, I, 1377). Nella CISL, invece, l'istituto del commissariamento era già sommariamente disciplinato negli anni Settanta, cfr. Cap. VI Gestioni straordinarie art. 38 ss. nello Statuto confederale 1977 in SERVIZIO STUDI RICERCHE, E STATISTICHE PARLAMENTARI, (a cura di), *Il diritto dei sindacati*, Roma, 1979, 51 ss.

⁶⁰ CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 106; Per TREU T., *L'organizzazione sindacale*, cit., 157, la nomina è compatibile con il carattere associativo della struttura organizzativa solamente in casi del tutto eccezionali.

Di contro a queste valutazioni ormai datate, occorre osservare che la tendenza attuale delle dinamiche endosindacali va nella direzione di un uso sempre maggiore del potere di commissariamento e, per tale ragione, gli statuti delle odierne associazioni sindacali italiane non solo ne prevedono espressamente l'impiego, ma ne disciplinano anche la procedura di adozione (art. 40 Statuto CISL; art. 16 co. 7 Statuto CGIL; art. 47 Statuto UIL).

3.2.1. La regolamentazione statutaria del potere di commissariamento.

Secondo la disciplina prevista dal diritto sindacale interno vigente, il commissariamento della struttura di livello inferiore è deliberato, nella confederazione CISL e nella confederazione UIL, dall'organo esecutivo, mentre solamente nella CGIL l'assunzione del provvedimento costituisce prerogativa assembleare, essendo demandata all'organo di rappresentanza generale espressione del congresso, ossia il Comitato Direttivo. Più precisamente, ai sensi della regolamentazione statutaria della confederazione CISL, all'organo confederale nazionale è assegnato il potere di sciogliere gli organismi delle Federazioni Nazionali di categoria e di tutte le strutture confederali di livello territoriale. Diversamente, nella confederazione UIL l'esercizio del potere di scioglimento degli organismi è di competenza dell'esecutivo immediatamente superiore, sicché all'Esecutivo Confederale Nazionale è riconosciuto il potere di intervento diretto sulle Unioni Nazionali di Categoria e sulle sole Unioni Regionali, mentre a queste ultime è assegnato il potere di commissariamento delle strutture provinciali. All'Esecutivo Confederale Nazionale è comunque riconosciuto il ruolo di coordinamento, con la conseguenza che in caso di inattività dell'organo competente potrà intervenire direttamente (art. 40 co. 1 Statuto CISL, art. 47 co. 1 Statuto UIL). In entrambe queste confederazioni la competenza a sciogliere gli organismi delle strutture territoriali di categoria è attribuita al livello nazionale della singola federazione. Per contro, la prevalenza del livello confederale che connota la struttura organizzativa della CGIL si esprime finanche in tale ambito, atteso che il potere di commissariamento su ogni struttura di ciascun livello è riconosciuta al solo organo confederale nazionale. Alla CGIL Regionale, nonché alle singole Federazioni

Nazionali è attribuito, in quanto Centri Regolatori, il diritto di proposta, ma l'approvazione rimane prerogativa esclusiva confederale centrale (art. 16 Statuto CGIL).

L'esercizio del potere di commissariamento dovrebbe essere debitamente motivato e conseguire alla grave inosservanza da parte del gruppo inferiore di una delle causali statutariamente individuate (art. 16 co. 7 Statuto CGIL; art. 40 co. 1 Statuto CISL; art. 47 co.1 Statuto UIL). Tuttavia, le fattispecie sono formulate in modo significativamente ampio e generico, tale da consentirne un uso discrezionale da parte dell'organo competente, sia, dunque, per effettive e fisiologiche ragioni organizzative, che per mancato allineamento politico con le decisioni e gli indirizzi assunti. Le ragioni adducibili, in particolare, possono essere ricondotte a tre diverse fattispecie: a) situazioni di ingovernabilità delle strutture; b) violazioni di carattere amministrativo, patrimoniale e finanziario; c) ragioni di carattere politico-sindacale.

La prima delle causali enucleate si riferisce all'incapacità degli organismi direttivi di livello inferiore di governare in modo da garantire uno *standard* di vita associativa interna ritenuto adeguato (es. ai sensi dell'art. 16 della CGIL ciò avviene quando sia impedita la «corretta direzione della struttura, al punto di ledere l'immagine della confederazione»). Sono esempi in tal senso, la reiterata mancata convocazione di un organismo entro le scadenze stabilite (es. dell'organismo direttivo), l'incapacità da parte di un determinato organismo di assumere le necessarie delibere (es. per reiterato mancato raggiungimento delle necessarie maggioranze), nonché di eleggere i componenti secondo le procedure statutarie (es. a seguito di dimissioni o sfiducia di uno o più dirigenti sindacali).

Nella seconda tipologia, ossia il c.d. commissariamento amministrativo, rientrano le inadempienze gestionali, patrimoniali e finanziarie, quali a titolo esemplificativo, le gravi irregolarità delle procedure di tesseramento, l'inosservanza dell'obbligo di versamento della quota di adesione, nonché la violazione della disciplina in tema di rendicontazione, compresi i ripetuti e immotivati *deficit* di bilancio⁶¹. L'assetto regolativo di siffatta tipologia di commissariamento è stato

⁶¹ Nella CISL il riferimento è alla «grave inefficienza della struttura stessa» (cfr. art. 40 co. 2 Statuto CISL) nella UIL sono le «accertate gravi irregolarità amministrative e/o nel tesseramento» (cfr. art. 47 co.1 lett. d) Statuto UIL). Sono esempi in tal senso i commissariamenti che hanno interessato tutte e tre le confederazioni regionali CGIL, CISL e UIL in Campania nel periodo 2015-2016. (es. Delibera del Comitato Direttivo Nazionale della CGIL dd. 14 dicembre 2015). Nella CISL è stata, inoltre

oggetto di molteplici interventi che hanno definito nel tempo un quadro pregnante di obblighi, tale da apparire oggi ridimensionato, sia il carattere eccezionale proprio dell'istituto, che il riferimento alla gravità dell'inadempimento. Esemplificando quanto appena affermato, ai sensi del Regolamento d'attuazione dello Statuto UIL, costituisce causa di commissariamento amministrativo obbligatorio anche il mancato deposito delle coordinate Iban di tutti i conti correnti aperti dalle strutture delle Unioni Regionali e delle Camere sindacali territoriali⁶²; inoltre, il recente commissariamento della categoria nazionale UILTEMP@ da parte della Segreteria Nazionale della confederazione, è stato motivato in ragione della mancata approvazione del conto consuntivo nei termini previsti dal medesimo regolamento, una violazione che, da sola, costituisce causa 'automatica' ed obbligatoria di commissariamento amministrativo⁶³.

Accanto alle fattispecie fin qui descritte, si pone il commissariamento per ragioni che, come più sopra detto, possono essere definite di carattere politico-sindacale. Tale tipologia costituisce, con evidenza, quella da cui nascono le questioni più delicate, giacché la genericità delle causali consente l'uso del potere di commissariamento praticamente ogniqualvolta gli organismi inferiori contravvengano alle direttive confederali. Costituiscono, infatti, causa di commissariamento quelle posizioni, atti e comportamenti che, esemplificando, siano tali <<da provocare disorientamento, disgregazione e/o danneggiare il prestigio e l'immagine dell'organizzazione>> ai sensi dello Statuto UIL, ovvero che integrino gravi violazioni dello statuto confederale <<su scelte fondamentali di politica economica e contrattuale>> ai sensi dello statuto CISL (così l'art. 40).

A tale proposito, è emblematico che il ricorso ai commissariamenti delle strutture di livello inferiore più recenti siano stati motivati in ragione della mancata deliberazione da parte degli organismi competenti dell'associazione inferiore della

commissariata la Federazione nazionale di categoria, Funzione Pubblica (FP)-CISL per irregolarità nel tesseramento.

⁶² Cfr. 2.1. Conti correnti delle strutture UIL Reg. d'attuazione; altri esempi in tal senso sono il mancato deposito del rendiconto consuntivo di spesa entro termini stabiliti, il quale comporta la decadenza del Tesoriere e la gestione amministrativa 'ad acta' per un periodo massimo di 90 giorni della struttura da parte della struttura di livello immediatamente superiore. Nella CISL invece la mancata elaborazione dei bilanci entro il termine individuato non comporta, almeno in una prima fase, il commissariamento della struttura, bensì l'ispezione amministrativa e la perdita delle agevolazioni finanziarie concesse dalla Confederazione (art. 73 ult co. Reg. d'attuazione).

⁶³ La motivazione del commissariamento è disponibile al seguente indirizzo: http://www.uil.it/documents/5_lettera%20del%20Commissario%20Straordinario%20Rocco%20Caranante.pdf (consultato il 5.09.2017).

fusione con le associazioni indicate dall'organo di livello superiore. Ciò, sia perché l'organismo competente aveva deliberato nella sua autonoma determinazione di non procedere alla fusione, sia perché la delibera non era stata assunta nei termini definiti dal livello superiore. Esempificando, il sindacato di categoria Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale Italiana (FAI), dopo aver votato contro la proposta di fusione con la categoria Federazione Italiana Costruzioni e Affini (FILCA) nel Congresso straordinario di categoria appositamente convocato, è stato commissariato dalla confederazione CISL. La votazione contraria allo scioglimento dell'associazione, infatti, è stata ritenuta una grave violazione dello statuto confederale <<su scelte fondamentali di politica economica e contrattuale>> (art. 40 Statuto CISL). Secondo la delibera di commissariamento, dal momento che il Congresso confederale aveva deliberato nella mozione conclusiva del XVII Congresso il proseguimento del processo di integrazione e unificazione delle categorie, il Congresso straordinario di categoria non poteva deliberare in senso contrario all'indirizzo confederale⁶⁴.

Le conseguenze derivanti dall'adozione del provvedimento sono di non poco momento, giacché al Commissario sono assegnati tanto il potere di ricostituire gli organismi disciolti, quanto il compito di definire la strategia sindacale dell'intera associazione. Pertanto, dal commissariamento della Federazione nazionale di categoria consegue lo scioglimento di tutti gli organi nazionali e la nomina del commissario, al quale è conferita la competenza non solo di ricostituire gli organi del livello nazionale, bensì anche di definire l'indirizzo politico ed organizzativo sulle strutture territoriali. Da ciò ben potrà conseguire, come sovente accade, il successivo commissariamento di tutte le strutture territoriali della medesima categoria⁶⁵.

Malgrado la descritta genericità delle causali e l'incisività del potere di commissariamento l'unica effettiva tutela contro possibili abusi dello strumento è rappresentata dalla deliberazione a maggioranza qualificata dei due terzi (art. 16 co. 7 Statuto CGIL; art. 40 co. 1 Statuto CISL; art. 47 co. 1 Statuto UIL). Non sono, invece,

⁶⁴ Cfr. Delibera del Comitato Esecutivo della CISL Nazionale dd. 31 ottobre 2014, approvata all'unanimità. Nella UIL, a seguito della mancata fusione tra le strutture territoriali di Pisa e Livorno è stata commissariata la Uil Toscana nel 2016.

⁶⁵ In tal senso dispone, a titolo esemplificativo, la delibera di commissariamento dd. 12-13.01.2017 del Comitato Esecutivo della Cisl nazionale nei confronti della Federazione di categoria del pubblico impiego (FP) disponibile al sito: <http://oltreilguado.org/wp-content/uploads/2017/01/Delibera-Comitato-esecutivo-12-gennaio-2017.pdf>. Le medesime conseguenze sono intervenute nel caso dello scioglimento della FAI-CISL nazionale ad opera del medesimo esecutivo.

statutariamente disciplinati obblighi procedimentali volti a garantire, per esempio, il contraddittorio e più in generale la partecipazione della struttura interessata dal commissariamento. Anche il più recente provvedimento assunto nei confronti della categoria Funzione Pubblica (FP), motivato con la violazione delle procedure sul tesseramento, è stato oggetto di condivisibili critiche nel dibattito sindacale interno, lamentandosi il mancato coinvolgimento della struttura interessata e l'assenza di previsioni sui termini a difesa⁶⁶.

La disciplina statutaria della confederazione CISL prevede, invero, che la correttezza del provvedimento – il quale rimane, comunque, provvisoriamente esecutivo – sia verificata dal Collegio Confederale dei Probiviri, che deve ratificarne la legittimità entro 15 giorni. Tuttavia, le ricerche empiriche sull'operato dell'organismo di controllo hanno evidenziato come esso abbia <<sistematicamente dato ragione all'organo politico (esecutivo)>>, ossia più precisamente abbia ratificato il provvedimento nel 98% dei casi⁶⁷. Nella confederazione UIL, invece, sebbene sia prevista una procedura di conciliazione a carattere obbligatorio a livello regionale, cionondimeno ad essa può non ricorrersi nel caso in cui l'inadempienza sia considerata particolarmente grave. Per di più, l'esito negativo della conciliazione determina comunque l'avvio della gestione straordinaria.

3.2.2. Il potere di commissariamento e interventi esterni a tutela delle posizioni giuridiche.

Dalla disamina della disciplina statutaria sull'esercizio del potere di commissariamento emerge, con evidenza, che i meccanismi e le garanzie

⁶⁶ Il commissariamento della FP trae origine da una ispezione interna nel corso della quale sarebbero emerse violazioni delle regole sul tesseramento ed è stato deciso con delibera del 12 gennaio 2017. Rilevante dal punto di vista endoassociativo la presa di posizione della FIM, la quale con apposito documento conclusivo del Comitato Esecutivo FIM-CISL Nazionale del 16 gennaio 2017 ha criticato l'assenza di contraddittorio e il mancato riconoscimento del diritto di difesa della categoria FP, conseguente al mancato coinvolgimento della categoria nella procedura di commissariamento. La FIM aveva richiesto che venissero accordati 5 giorni alla FP per preparare una controdeduzione, termine che è stato tuttavia negato. (cfr. Documento conclusivo Comitato Esecutivo FIM-CISL nazionale dd. 16.01.2017).

⁶⁷ Sono queste le conclusioni di VARTOLO D., *Autonomia sindacale e tutela dell'associato. Uno studio sulla giustizia interna alla CISL*, Roma, 2003, 147 in seguito all'esame degli atti di ratifica del Collegio dei Probiviri CISL.

autonomamente fissate dalle organizzazioni sindacali non sono sufficienti ad evitare che il commissariamento, da strumento di fisiologica gestione organizzativa divenga mezzo per reprimere surrettiziamente il dissenso interno nei confronti della posizione di maggioranza, attraverso un'ampia riorganizzazione dell'intera struttura di livello (o dei livelli) inferiore (i). L'inammissibilità di un intervento esterno, pertanto, determina, nel contesto attuale di relazioni tra strutture, "uno spazio vuoto" di tutela nei confronti delle posizioni endoassociative.

A tale riguardo, sebbene la casistica giurisprudenziale sia tutt'oggi piuttosto scarsa, le pronunce in materia si distanziano ormai costantemente dall'impostazione precedentemente sostenuta, che negava la giurisdizione statale qualificando come clausola compromissoria la disposizione statutaria di devoluzione delle controversie alla cognizione dell'organo di giustizia interna. La giurisprudenza, infatti, considera oggi questi organi meri organismi endoassociativi, le cui decisioni esauriscono gli strumenti di tutela soltanto all'interno della rispettiva associazione. Tuttavia, con l'evidente intento di salvaguardare e rispettare nella loro pienezza le prerogative delle organizzazioni sindacali, il controllo giurisdizionale sulla controversia è limitato alla mera conformità della delibera di commissariamento con la procedura statutariamente fissata, restringendo, in altri termini, la propria cognizione al solo profilo formale⁶⁸. Una simile limitazione del sindacato giurisdizionale, animata dalla comprensibile preoccupazione di tutelare l'autonomia sindacale, solleva, tuttavia, diverse questioni. In primo luogo, il provvedimento, sebbene assunto a maggioranza qualificata, è

⁶⁸ Il ricorso cautelare ex 700 c.p.c. per la sospensione dell'esecuzione e degli effetti del provvedimento di commissariamento della FAI-CISL è stato rigettato per difetto del requisito di residualità (Trib. Roma ord. 29.04.2015 e sul successivo reclamo, Trib. Roma ord. 27.07.2015, inedite); così anche il ricorso cautelare ex 700 c.p.c. della Federazione Nazionale UGL intesa Funzione Pubblica per la sospensione dell'esecuzione e degli effetti del provvedimento di commissariamento da parte della Confederazione UGL.; cfr. invece Trib. Roma, Sez. III, (est. Bernardo), con la quale il ricorso ex art. 23 cod. civ. avverso il commissariamento della sezione del partito stato dichiarato ammissibile, ma rigettato nel merito perché la delibera è stata assunta nel rispetto della procedura disciplinata in statuto. È stato, invece, accolto il ricorso di sospensione cautelare della delibera del commissario così nominato per vizio di incompetenza, avendo il commissario disciplinato materie che per statuto sono di esclusiva competenza dell'assemblea. (cfr. ordinanza al sito: <http://www.lozainoverde.net/wp-content/uploads/2016/07/accoglimento-parziale-sospensione-cautelare.pdf>). Cfr. altresì, Trib. Roma 12.05.1995, in *Foro.it*, 1995, I, 2561 per cui l'inibitoria nei confronti dell'uso del titolo di commissario regionale del partito e dell'esercizio dei relativi poteri deve essere accolta perché il potere di commissariamento a norma dello statuto presuppone una pronuncia degli organi di garanzia statutaria, assente nel caso di specie; Trib. Roma 23.03.1995, in *Giust. Civ.*, 1995, I, 1087, con la quale si chiarisce che la crisi di un partito politico costituisce una questione interna alla quale può essere accordata la sola tutela giudiziale nei confronti del rispetto della disciplina statutaria.

deliberato dall'organo superiore e nessuna procedura stabilisce espressamente il coinvolgimento o il contraddittorio della struttura inferiore o il riconoscimento di termini a difesa, sicché il rispetto di tali condizioni non potrà assurgere ad elemento di cognizione. Inoltre, la formulazione delle causali, come si è visto, è particolarmente ampia, sì che diviene nel concreto difficoltosa una verifica della corrispondenza tra la fattispecie generale e quella concreta. Infine, dal momento che il provvedimento secondo la disciplina statutariamente prevista può essere assunto quando il comportamento integra una violazione <<grave>>, se non si ammette un giudizio esteso al merito, la condizione che pure è prevista dalla procedura statutaria sarebbe in sostanza esautorata di significato.

Un sindacato giurisdizionale esteso alla verifica dell'abuso del potere della maggioranza, che nella definizione di Galgano ricorre quando <<la deliberazione adottata dalla maggioranza sia rivolta a realizzare un interesse diverso dall'interesse comune dei soci; un interesse del quale i componenti della maggioranza siano portatori per le loro posizioni soggettive estranee al rapporto associativo>>⁶⁹, potrebbe consentire di tutelare siffatte posizioni giuridiche. Mentre la possibilità che da una simile interferenza derivi una indebita sovrapposizione di una preconcepita configurazione statutale degli obiettivi sindacali, in contrasto con l'autonomia sindacale, appare invero limitata dalla considerazione per cui il giudizio sull'abuso di potere incontra comunque il limite dell'opportunità politico-sindacale dell'atto.

⁶⁹ Così GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 175., contra, VOLPE PUTZOLU G., *op.cit.*, 93; FERRARO G., *op. cit.*, 387 ss.; ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo d'impresa*, cit., 156 ss., per il quale si avrebbe per tal via una interferenza contraria alla sovranità dei soci nella determinazione dell'interesse comune. In via mediana appare l'opinione di GHEZZI G., *Leggendo le <<associazioni non riconosciute>> di Francesco Galgano*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968, 1625 laddove concorda con Galgano nel ritenere ammissibile un controllo giudiziario sull'eventuale abuso di potere della maggioranza nelle deliberazioni degli organi sindacali ma accoglie l'opinione di Romagnoli nel ritenere che il giudizio sulla democraticità del procedimento deliberativo seguito elimina in via presuntiva l'esame sul merito, salvo nei casi in cui detta presunzione sia contraddetta dall'essere un l'apparato «tanto degenerato in strutture oligarchiche e burocratiche (...) che l'interesse di cui si fanno portatori i componenti della maggioranza possa provarsi riferito a loro posizioni soggettive estranee al rapporto soggettivo».

3.3. *La competenza confederale nella composizione delle controversie interne tra sindacati federati nel sistema sindacale inglese.*

In ragione del diverso sistema di distribuzione delle competenze descritto in precedenza, né alla confederazione tedesca, né alla confederazione inglese è riconosciuto, invece, il potere di commissariamento delle strutture categoriali, così come, del resto, ad esse non è riconosciuto il potere di sanzionare gli iscritti-persone fisiche di ciascun sindacato federato. Attualmente, la prerogativa principale statutariamente attribuita ad entrambe dette confederazioni è costituita dalla competenza a dirimere le controversie interne insorte tra i sindacati aderenti. Le decisioni vincolano tutte le associazioni sindacali federate e l'inosservanza delle statuizioni può essere debitamente sanzionata dalla confederazione e portare finanche all'espulsione del sindacato inadempiente.

La confederazione inglese TUC svolge tale funzione giurisdizionale interna fin dal 1939, quando i sindacati di categoria aderenti, allo scopo di governare l'alta concorrenzialità interna derivante dall'accentuato pluralismo intraorganizzativo britannico, stipularono i c.d. *Bridlington Principles* attribuendo alla confederazione la competenza a garantirne l'osservanza. L'assetto regolativo costituisce nelle parole di Bob Simpson «uno dei caposaldi della tradizione volontaristica delle relazioni industriali britanniche»⁷⁰. Difatti, sebbene le disposizioni non abbiano carattere giuridicamente vincolante, cionondimeno esse sono «accettate da tutte le organizzazioni affiliate quale impegno vincolante ai fini della permanenza nella TUC»⁷¹.

La disciplina è stata oggetto di diverse revisioni nel corso del tempo, principalmente al fine di ampliare il novero delle competenze e i poteri assegnati alla confederazione e trova oggi la sua compiuta definizione nel regolamento interno “*TUC Disputes Principles Procedures 2016*”.

Sono due, in particolare, le materie attorno alle quali si articola la regolamentazione interna, che a loro volta si informano sul fondamentale principio,

⁷⁰ Così si esprime SIMPSON B., *Bridlington '2'*, in *Ind. Law Journ.*, II, 1994, 170 ss. vedi anche SIMPSON B., *The Tuc's Bridlington Principles and The Law*, in *Mod. Law. Rev.*, 46, V, 1983, 635 ss.

⁷¹ Così TRADE UNION CONGRESS, (TUC), *Disputes Principles and Procedures*, London, 2016, 7. Sul punto cfr. DEAKINS S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1004 ss.

evocativamente stabilito nella prima disposizione, della leale cooperazione e collaborazione tra le associazioni sindacali aderenti⁷².

La prima materia disciplinata dal regolamento interno è costituita dall'attività di reclutamento della *membership* da parte dei sindacati confederati. Le disposizioni dettate si prefiggono, in particolare, di contenere ed arginare le politiche di tesseramento eccessivamente aggressive, perché potrebbero, nelle parole del regolamento <<minare le strutture della contrattazione collettiva e la stessa esistenza dell'organizzazione sindacale aderente nell'impresa>>⁷³. A tale fine, le associazioni sindacali federate hanno pattuito il reciproco impegno a non cercare adesioni tra gli iscritti o tra i nuovi membri delle altre sigle confederate, senza il previo consenso dell'organizzazione interessata (Principle 2).

Fino all'entrata in vigore dell'*Employment Rights Act* 1993, l'inosservanza di siffatta disposizione poteva essere sanzionata dal *Dispute Committee* della TUC, ossia l'organismo competente a dirimere le controversie, attraverso un duplice provvedimento. Tale organo, infatti, poteva deliberare una sanzione di carattere economico a carico del sindacato inadempiente, nonché pronunciare l'espulsione dell'iscritto reclutato in violazione della disposizione. Questa seconda sanzione è stata, tuttavia, abolita a seguito del richiamato intervento legislativo, il quale ha riconosciuto espressamente il diritto del membro di non essere espulso in ragione della sua precedente adesione ad altro sindacato (ora art. 174 del TULRCA 1992). Ne consegue che, attualmente, è previsto il solo impegno morale (c.d. *moral obligation*) del sindacato inadempiente di risarcire alla controparte il danno derivante dalla perdita del contributo sindacale. Inoltre, il *Dispute Committee* ha facoltà di rimettere la questione innanzi al Consiglio Generale e al Congresso per possibili ulteriori sanzioni e l'eventuale espulsione dell'organizzazione sindacale⁷⁴.

⁷² La cooperazione infatti costituisce il primo principio sancito e richiede a ciascun sindacato di nominare un delegato referente per le relazioni tra i sindacati e agevolare la previsione di joint-working arrangements (Principle 1),

⁷³ Così TRADE UNION CONGRESS (TUC), *op. cit.*, Principle 2 Membership, 10. Ogni domanda di iscrizione deve contenere la seguente domanda: «Are you, or have you been, a member of a trade union previously? Please give the name of your present or former union, together with the name of the branch. If you are/were recent member of a different union, we may use this information to contact them about your membership application» (TRADE UNION CONGRESS (TUC), *op. cit.*, 11).

⁷⁴ L'introduzione della disposizione fu fortemente contestata da SIMPSON B., *Individualism versus Collectivism: an Evaluation of section 14 of the Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993*, in *Ind. Law Journ.*, 22, III, 1993, 181, perché il diritto del singolo di scegliere a quale sindacato aderire era considerato dall'Autore una eccessiva restrizione all'autonomia sindacale, ponendo l'accento sulle

3.3.1. *Segue: La regolamentazione interna sulla competenza a stipulare il contratto collettivo.*

La seconda materia specificamente disciplinata dal succitato regolamento interno è costituita dall'esercizio di attività sindacali e, in particolare, dalla competenza a stipulare il contratto collettivo. Al medesimo fine di limitare la concorrenza interna alla confederazione, segnatamente, è sancito il dovere di ciascuna associazione federata di non svolgere alcuna attività sindacale nelle imprese presso le quali la maggioranza dei lavoratori sia iscritta ad altra organizzazione affiliata e/o nelle quali quest'ultima sia già stata riconosciuta dal datore di lavoro quale controparte contrattuale per la stipulazione del contratto collettivo (Principle 3).

Nel sistema sindacale inglese, infatti, il funzionamento dell'autonomia collettiva si fonda sul riconoscimento (c.d. *recognition*) da parte del datore di lavoro di un determinato sindacato quale possibile controparte del contratto collettivo. Detto riconoscimento può essere a carattere volontario, oppure conseguire da un apposito procedimento introdotto dall'*Employment Relations Act* del 1999. Quest'ultimo prevede che, qualora un datore di lavoro si opponga al riconoscimento volontario di un'organizzazione sindacale operante nell'impresa, debba instaurarsi un'apposita procedura. All'esito di essa, il sindacato che soddisfa determinati requisiti dovrà essere obbligatoriamente riconosciuto dal datore di lavoro per la durata di tre anni. La complessità del procedimento, e l'efficacia triennale del riconoscimento ha portato, nella prassi, i datori di lavoro a riconoscere volontariamente l'organizzazione sindacale. In tale caso, tuttavia, il medesimo datore di lavoro può, in ogni momento e in via unilaterale, escludere dalle trattative negoziali per la stipulazione del contratto collettivo il sindacato precedentemente riconosciuto, mediante semplice disconoscimento (c.d. *derecognition*), che può avvenire senza limiti legislativi di sorta⁷⁵.

conseguenze destabilizzanti che l'introduzione del diritto individuale avrebbero avuto sull'effettività della disciplina volontaristica. Sul pensiero dell'Autore si veda più recente la lettura di BOGG A., *'Individualism' and 'Collectivism' in Collective Labour Law*, in *Ind. Law Journ.*, 46, I, 2017, 72 ss. spec. 104 che avanza delle critiche alla visione a "somma zero" del conflitto tra 'individualismo' e 'collettivismo' dell'Autore, alla quale dovrebbe invece sostituirsi una rapporto più bilanciato tra diversi diritti che non sono necessariamente in contrapposizione.

⁷⁵ Tra gli altri SIMPSON B., *Trade union recognition and the law, a new approach - Parts I and II of Schedule A1 to the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*, in *Ind. Law Journ.*,

Al fine di impedire tale evenienza, ciascun sindacato aderente alla confederazione è obbligato a non <<contattare il datore di lavoro oppure rispondere ad un'iniziativa del medesimo che potrebbe avere l'effetto diretto o indiretto di minare la posizione del sindacato riconosciuto>>⁷⁶. E, qualora il sindacato sia stato disconosciuto dal datore di lavoro, ogni altra organizzazione aderente è obbligata a non porre in essere azioni tese ad ottenere il riconoscimento, ovvero a reclutare i lavoratori dell'impresa iscritti a tale sindacato, senza previa consultazione dell'organizzazione sindacale interessata.

In caso di inosservanza degli obblighi assunti, si instaura una procedura di mediazione coordinata dall'organo esecutivo della confederazione, il cui scopo principale è quello di promuovere l'autonoma definizione della controversia tra gli stessi sindacati aderenti⁷⁷. Laddove non sia possibile addivenire ad un accordo tra le parti, la controversia può essere devoluta all'organo di giustizia interna della confederazione, ossia il *Dispute Committee*, il quale tenterà nuovamente, in primo luogo, la conciliazione. Se nemmeno in tale sede sia possibile raggiungere una risoluzione bonaria della controversia, l'organo si pronuncerà in modo vincolante sulla questione, tenendo conto in particolare del *Code of Practice*, ossia un codice di comportamento definito dalle stesse organizzazioni sindacali aderenti. In sua applicazione il *Dispute Committee* potrà comminare una sanzione di carattere economico a titolo di risarcimento del danno, ordinare l'immediata cessazione del comportamento pregiudizievole, nonché deferire la questione innanzi al Consiglio Generale e/o al Congresso annuale.

Qualora il sindacato non ottemperi al provvedimento assunto dall'organo di giustizia interna, il Consiglio Generale potrà sottoporre la questione al dibattito del Congresso annuale, al quale compete la decisione in ultima istanza sul provvedimento da assumere che può portare fino all'espulsione dalla Confederazione⁷⁸. Siffatto provvedimento ha, con evidenza, carattere del tutto eccezionale, tanto che vi è un solo

29, III, 2000, 196 ss.; NOVITZ T., *A Revised Role for Trade Unions as Designed by New Labour*, in *Law and Soc.*, 29, III, 2002, 467 ss. 467 ss. i quali individuano i punti di forza e di debolezza della disciplina; tra i più critici BOGG. A., *The Death of Statutory Recognition in the United Kingdom*, in *Journ. Ind. Rel.*, 54, III, 2012, 409 ss.; anche DOHERTY M., *When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model*, in *Ind. Law Journ.*, 42, IV, 2013, 369 ss.

⁷⁶ Così TRADE UNION CONGRESS (TUC), *op. cit.*, Principle 3, 12.

⁷⁷ TRADE UNION CONGRESS (TUC), *op. cit.*, lett d., 18.

⁷⁸ Cfr. art. 12 e 13 Rules and standing orders TUC.

precedente nella storia sindacale della confederazione, che ha riguardato l'*Electrical, Electronic, Telecommunications and Plumbing Union* (EEPTU), sindacato espulso dal congresso confederale tenutosi nel 1988 per violazione dei Bridlington Principles e duplice inottemperanza alle statuizioni del *Disputes Committee* della TUC.

Diversamente da quanto si è in precedenza rilevato con riguardo alla funzione dell'organo di controllo interno nell'esercizio del potere di commissariamento, le molteplici ricerche empiriche condotte sui pronunciamenti del *Dispute Committee* hanno portato la dottrina inglese, inizialmente critica, a giudicare successivamente in modo positivo l'operato, affermandone una sostanziale imparzialità ed indipendenza di giudizio. È stato precisamente sostenuto come, mentre in una prima fase vi era stata una prevalenza delle decisioni a favore delle organizzazioni sindacali di grandi dimensioni a danno di quelle più piccole, e delle organizzazioni confederate da più tempo rispetto alle nuove associazioni, la successiva evoluzione dell'organismo di giustizia interna ha mostrato secondo la dottrina criteri di giudizio equi, flessibili e più <<pragmatici>>⁷⁹.

3.4. La funzione della confederazione DGB nella crescente concorrenza interna tra le organizzazioni federate.

La funzione di mediazione e composizione delle controversie costituisce, invece, una competenza più recente della DGB, che nasce quale risposta alla crescente concorrenza tra i sindacati aderenti alla confederazione, e si inserisce a sua volta nell'ambito di quella che è stata definita <<la sfida nuova>> del sistema tedesco, ossia l'emergere del pluralismo sindacale⁸⁰.

Difatti, la reciproca collaborazione per impedire la concorrenza tra sindacati nella medesima impresa che ha storicamente caratterizzato il sistema sindacale

⁷⁹ Le criticità sulla funzione della TUC erano state avanzate da KALIS J. P., *Trade Union Law: The Bridlington Principles and the Awards of the T.U.C. Disputes Committee*, in *Industrial Law Journal*, 1976, 1976. Successivamente però il giudizio è divenuto positivo cfr. ELGAR J., SIMPSON B., *A Final Appraisal of 'Bridlington'? An Evaluation of TUC Disputes Committee Decisions 1974-1991*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 32, I, 1994, 63.

⁸⁰ Così DIETERICH T., *Autonomia collettiva: vecchio modello, nuova realtà*, in *Giorn. dir. lav. rel.ind.*, 4, 2016, 563.

tedesco, è oggi posta sotto pressione dai molteplici conflitti sulla determinazione del rispettivo ambito di competenza negoziale, il c.d. *Organisationsbereich*. L'affiorare di dette controversie origina, in particolare, dalla distinzione operata in giurisprudenza nell'individuazione del soggetto competente a stipulare un determinato contratto collettivo, tra *Tariffähigkeit* e *Tarifzuständigkeit*, ossia tra la capacità di stipulare il contratto collettivo e la competenza a stipularlo. Mentre la capacità negoziale è stabilita in ossequio ai criteri trattati in precedenza in questo studio (tra i quali si annovera anche l'ordinamento interno democratico), la competenza è determinata facendo riferimento alla disciplina statutaria di ciascun sindacato. Più precisamente, il settore produttivo (merceologico) dell'impresa contraente, deve essere annoverato entro lo specifico ambito di competenza negoziale (c.d. *Organisationsbereich*), il quale è espresso nello statuto del rispettivo sindacato⁸¹.

Al riguardo, si è instaurata la tendenza dei sindacati ad ampliare la definizione statutaria. A titolo esemplificativo, la IG-Metall annovera nel suo ambito di competenza non solo le industrie metalmeccaniche, bensì anche le *Hilfs- und Nebensbetriebe*, ossia le imprese da quelle controllate o ad esse ausiliarie. Si tratta spesso di imprese rientranti nell'*Organisationsbereich* di altre organizzazioni sindacali, come per esempio, del sindacato dei servizi Ver.di. che statutariamente si dichiara competente, altresì, per le imprese di spedizione, logistica e trasporti⁸². In tali casi, ossia quando la medesima impresa sia annoverata entro l'*Organisationsbereich* di più organizzazioni sindacali, tutte soddisfano il secondo requisito richiesto dalla giurisprudenza, con la conseguenza che si determina una possibile “doppia” competenza negoziale per il medesimo contratto collettivo (c.d. ‘*doppelte Tarifzuständigkeit*’)⁸³.

Tale problematica è stata affrontata, in primo luogo, mediante la stipulazione di specifiche intese di cooperazione (c.d. *Kooperationsvereinbarungen*) tra gli stessi sindacati di categoria, con le quali sono stati delimitati in modo più dettagliato e preciso i rispettivi ambiti di competenza, sì da evitare la frammentazione della rappresentanza dei lavoratori nelle imprese. Infatti, sei degli otto sindacati federati alla

⁸¹ FEUDNER B., *Tarifzuständigkeit der Gewerkschaften*, in *Betriebs-Berater*, 42, 2004, 2297 ss.; LUDWIG D., RAMCKE O., *Tarifpluralität innerhalb des DGB? – Handlungsoptionen für den Arbeitgeber*, in *Betriebs Berater*, 48, 2015, 2933 ss.

⁸² Così rispettivamente § 3 dello Statuto IG-Metall e § 4 dello Statuto Ver.di.

⁸³ Cfr. ad esempio, BAG 27.09.2005 1- ABR 41/04, Db 2006, p. 620.

DGB hanno concluso detti accordi, il più recente ed importante dei quali è costituito proprio dall'intesa tra IG-Metall e Ver.di⁸⁴.

Per dirimere le controversie nascenti dalla duplice competenza a negoziare il medesimo contratto collettivo, inoltre, nel 1997 le organizzazioni sindacali federate hanno conferito alla DGB la competenza a coordinare una apposita procedura di conciliazione ed un eventuale successivo procedimento arbitrale (§ 16 *Schiedsgerichtsverfahren* e allegato 2 dello Statuto DGB). La procedura è disciplinata dallo statuto della confederazione e, come evidenziato da autorevole dottrina, si caratterizza per trasparenza, coinvolgimento delle parti interessate e terzietà dell'organo giudicante⁸⁵.

Il Comitato Esecutivo Confederale, in particolare, su richiesta di una delle parti della controversia, esperisce in primo luogo un tentativo di conciliazione dinnanzi ad una Commissione di mediazione, i cui componenti, diversamente da quanto di norma previsto nella regolamentazione statutaria delle organizzazioni sindacali italiane, sono nominati dalle parti in lite, salvo il Presidente che è designato dalla confederazione.

Laddove all'esito del tentativo di conciliazione le parti non pervengano ad un accordo su di una parte o sull'intera controversia, a richiesta di una di esse potrà instaurarsi un procedimento arbitrale. La disciplina statutaria confederale prevede, in primo luogo, espresse misure a tutela della terzietà e dell'imparzialità dell'organo giudicante, stabilendo, segnatamente, che il collegio arbitrale sia composto da membri nominati dalle parti in lite e da un Presidente, in possesso della qualifica di magistrato ordinario, nominato dalla confederazione. In secondo luogo, disciplina misure a promozione della trasparenza del procedimento, riconoscendo alle parti il diritto di essere rappresentate da un avvocato e dalla possibilità di nominare fino ad un massimo di tre esperti⁸⁶. È all'esito di un procedimento arbitrale così configurato, dunque, che il collegio stabilirà nel lodo arbitrale l'ambito di competenza negoziale di ciascun

⁸⁴ La nota di stampa sull'intesa tra IG-Metall e Ver.di: <http://www.igmetall-bezirk-mitte.de/tarif/meldung/kooperationsvereinbarung-zwischen-ig-metall-und-verdi/> del 15.01.2016; Il testo integrale dell'intesa tra IG-Metall, IG Bau, EVG, IG BCE è invece disponibile al sito http://www.labournet.de/wp-content/uploads/2015/04/dgb_koop.pdf del gennaio 2015.

⁸⁵ Il giudizio positivo in ragione della trasparenza del procedimento è espresso da DIETERICH T., *Erläuterung zum vorstehenden DGB-Schiedsgerichtsurteil von. 4.4.2002*, in *Recht der Arbeit*, I, 2003, 59. Nel periodo intercorso tra il 1998 e il 2002 sono stati presentati 27 ricorsi per questioni sull'ambito di competenza, e solo 3 di questi hanno dovuto essere decisi attraverso il procedimento arbitrale.

⁸⁶ Allegato n. 2 allo Statuto DGB), segnatamente sulla composizione del collegio cfr. il co. 3 "*Besetzung des Schiedsgerichts*" (allegato 2 dello Statuto).

sindacato (c.d. *Organisationsbereich*), con la conseguenza che la parte soccombente sarà obbligata a ridefinire il proprio campo di azione negoziale (Allegato 2, par. 6, lett. b), Statuto DGB).

3.4.1. L'efficacia della regolamentazione interna sull'ambito di competenza negoziale.

La disciplina sull'*Organisationsbereich* fin qui descritta è stata riconosciuta conforme all'art. 9 co. 3 GG dal Tribunale federale del lavoro, sia in relazione alla limitazione all'ambito di competenza negoziale determinata dallo statuto confederale, che con riguardo alla vincolatività del procedimento arbitrale disciplinato. Il percorso argomentativo della giurisprudenza muove, in particolare, dalla considerazione per cui la restrizione alla libertà di coalizione del sindacato di categoria origina da una decisione concordata e di carattere volontario di quest'ultimo, il quale, aderendo alla confederazione, ha accettato la vincolatività della disciplina statutaria⁸⁷. Dal momento che nello statuto della DGB il principio <<un luogo di lavoro – un sindacato>> costituisce espressamente uno dei criteri per la limitazione dell'ambito di competenza negoziale dei sindacati federati (§ 15 nr. 1 dello Statuto e Allegato 1 nr. 2 lett. a, la cui rubrica è appunto “*Abgrenzung der Organisationsbereiche*”), il Tribunale federale del lavoro ha affermato, fin dalla sentenza del 12.11.1996, che nei confronti di questi ultimi, le rispettive disposizioni statutarie sull'ambito di competenza negoziale devono essere integrate con quanto disposto dallo statuto confederale, e in particolare con i criteri attributivi *ivi* disciplinati. La medesima regolamentazione statutaria, inoltre, attribuisce alla confederazione la competenza a determinarne i criteri limitativi (i sensi del § 15 dello Statuto e in applicazione dei criteri individuati all'allegato 1) e definire le controversie insorte tramite procedimento arbitrale, con la conseguenza che tale vincolo si inserisce all'interno di un sistema autonomamente definito dai sindacati aderenti⁸⁸.

La giurisprudenza tedesca, inoltre, ha stabilito un ulteriore fondamentale

⁸⁷ Sul punto, FEUDNER, *op. cit.*, 2301. BAG, *Betriebs-Ber.*, 2000, 1632.

⁸⁸ LUDWIG D., RAMCKE O., *Tarifpluralität innerhalb des DGB? – Handlungsoptionen für den Arbeitgeber*, in *Betriebs Berater*, 48, 2015, 2934.

principio, affermando che il lodo arbitrale non disciplina solamente i rapporti interni tra i sindacati federati, ma spiega, altresì, efficacia vincolante nei confronti del datore di lavoro. Nell'argomentazione giurisprudenziale, infatti, tale pronuncia chiarisce anche verso la controparte del rapporto negoziale quale sia il sindacato competente alla stipulazione del contratto e, come ricordato, la *Tarifzuständigkeit* costituisce una specifica condizione per l'efficacia del contratto collettivo⁸⁹.

4. Il dibattito dottrinale sulla trasparenza della gestione economico-finanziaria delle associazioni sindacali.

Nel novero delle tematiche relative alla struttura e forma di governo sindacale, rientra, inoltre, la conduzione finanziaria e amministrativa dell'organizzazione. Come anticipato nel corso dell'introduzione di questo capitolo, dal punto di vista della democrazia associativa, tale profilo pone, in particolare, la problematica della trasparenza finanziaria, poiché quest'ultima rappresenta un fondamentale strumento di controllabilità⁹⁰. Tuttavia, il nodo della regolamentazione dell'aspetto patrimoniale delle organizzazioni sindacali quale momento di controllabilità e trasparenza democratica, costituisce un aspetto scarsamente affrontato dalla dottrina italiana, anche tra coloro i quali hanno sostenuto l'immediata precettività del requisito della condizione democratica (cfr. par. 1.2. Cap. 2). Il rilievo fu ampiamente posto in luce già da Pietro Rescigno, quando, nell'indagare il problema dell'ammissibilità di controlli dell'autorità pubblica sull'ordinamento interno delle organizzazioni sindacali in conseguenza della prefigurata attuazione dell'art. 39 co. 3 Cost., segnalò precisamente la differente attenzione dottrinale sulla questione della trasparenza finanziaria delle forme partitiche, rispetto all'interesse suscitato nei confronti delle associazioni sindacali. Mentre, con riguardo alle prime, la problematica era vivacemente discussa, il tema, osservò l'Autore, non è stato «mai intensamente

⁸⁹ Così la sentenza richiamata in testo per cui il lodo chiarisce «la *Tarifzuständigkeit per la controparte contrattuale*», sul punto LUDWIG D., RAMCKE O., *Tarifpluralität innerhalb des DGB? – Handlungsoptionen für den Arbeitgeber*, in *Betriebs Berater*, 48, 2015, 2935 ss.

⁹⁰ In tal senso si esprime anche CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 118.

avvertito e dibattuto per i sindacati>>. Eppure, concludeva, Rescigno <<non si può dire che esso non riguardi anche le associazioni sindacali>>⁹¹.

Per contro, la dottrina tedesca si è più diffusamente confrontata con il profilo della trasparenza democratica, sostenendo di sovente l'obbligo di prevedere un sistema di controllo interno sulla gestione e sui mezzi di finanziamento e un dovere di pubblicità verso l'esterno dei profili patrimoniali più rilevanti, quale precipitato della rilevanza giuridica accordata all'*innergewerkschaftliche Demokratie*⁹². Del resto, come si è ricordato in precedenza, il modello di riferimento di diverse elaborazioni dottrinali giuslavoristiche è costituito dalla legge di attuazione dell'obbligo di democrazia nei partiti di cui all'art. 21 GG, la quale disciplina dettagliatamente, tra gli altri, proprio i profili patrimoniali delle associazioni partitiche, con vincoli di trasparenza sulle fonti di finanziamento.

Nella più corposa e dettagliata ricerca sui mezzi e sui meccanismi di finanziamento delle associazioni tedesche, è stato sostenuto, in particolare, come il dovere di trasparenza si componga a sua volta di un duplice obbligo: il dovere di trasparenza nella conduzione finanziaria dell'associazione nei confronti dei propri membri e il dovere di trasparenza e pubblicità della gestione verso l'esterno dell'associazione. Nell'opinione di Hirche, infatti, l'argomento secondo il quale i sindacati sarebbero responsabili degli affari finanziari solamente nei confronti dei propri membri trovava una sua giustificazione quando lo Stato e più in generale la società contrastava ed ostacolava il movimento sindacale. Attualmente, invece, dal momento che nell'odierno sistema giuridico il "diritto di esistere" del sindacato non solo non è più avversato dall'ordinamento, ma è, tutto all'opposto, costituzionalmente

⁹¹ Così RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., 224.; il medesimo rilievo è avanzato da MAZZONE F., *Sindacato e tabù: ovvero democrazia e finanziamento dei sindacati*, in *Riv. crit. dir. lav.*, I, 1992, 53. Il tema delle fonti di finanziamento ha finito invece per costituire il filo rosso di tutti i *pamphlets* di spiccato tono polemico verso i sindacati italiani come LIVIADOTTI S. *L'altra casta. Privilegi, carriere, misfatti e fatturati da multinazionale. L'inchiesta sul sindacato*, Milano, 2008; FELTRI V., BRUNETTA R., *I sindacati: tutti quello che avreste voluto sapere e nessuno vi ha mai detto*, Libero free Foundation, 2007. Così come di varie proposte di legge presentate nel corso di diverse legislature: PDL n. 258 del 29.04.2008 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione in materia di democrazia interna dei sindacati e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti. Delega al Governo per l'emanazione di n testo unico delle leggi concernenti l'organizzazione e il finanziamento di sindacati"; PDL n. 4504 del 29.01.1998 "Norme per la redazione e la pubblicazione del rendiconto annuale di esercizio dei sindacati e delle loro associazioni"; PDL n. 5200 del 30.07.1998 "Norme in materia di bilancio dei sindacati e delle loro associazioni nonché in materia di trattenute sindacali".

⁹² NICKLISCH F., *op. cit.*, 406; sul punto OETKER H., *op. cit.*, 944.

garantito, le ragioni addotte perdono largamente di rilievo, e la pretesa, sostiene, diviene ancor meno giustificabile considerando che le associazioni sindacali sono ormai grandemente integrate nello Stato, nell'economia e nella società⁹³.

4.1. La trasparenza finanziaria nella regolamentazione interna delle associazioni sindacali tedesche.

Nel sistema giuridico tedesco, così come in quello italiano, non sono prescritti obblighi legislativi in ordine alla rendicontazione delle risorse finanziarie delle associazioni sindacali. Cionondimeno, la trasparenza della vita associativa interna costituisce un tema al quale le organizzazioni sindacali hanno tradizionalmente dedicato particolare attenzione. L'Autore appena ricordato, infatti, nell'indagare la conduzione amministrativa, contabile e finanziaria dei sindacati tedeschi constatava, precisamente, come la questione della trasparenza fosse stata ben compresa dalle organizzazioni sindacali tedesche, per le quali costituiva un momento di responsabilizzazione nei confronti dei propri membri e della collettività⁹⁴.

Attualmente, le associazioni sindacali, assicurano la controllabilità e la trasparenza della situazione economico-finanziaria, in primo luogo, attraverso i revisori contabili, i quali verificano e monitorano ai rispettivi livelli dell'associazione l'utilizzo delle risorse, supervisionati da un controllo accentrato di livello nazionale (§ 14 co. 9 IG-Metall). L'attività dei revisori è propedeutica alla redazione del bilancio d'esercizio del singolo sindacato di categoria che, sebbene non sia previsto alcun obbligo legislativo in tal senso, è redatto nel rispetto della disciplina prevista dal codice commerciale tedesco (*Handelsgesetzbuches* – HGB) per le società e appositamente certificato da una società di revisione esterna.

Le risultanze della situazione economico-finanziaria così verificata costituisce poi parte integrante del c.d. *Geschäftsbericht*, ossia un resoconto sulla gestione del quadriennio precedente pubblicato e distribuito in occasione del congresso⁹⁵. A tale

⁹³ HIRCHE K., *Die Finanzen der Gewerkschaften*, Düsseldorf- Wien, 1972, 27 ss.

⁹⁴ HIRCHE K., *op. cit.*, 27 ss.

⁹⁵ Cfr. tra i più recenti: INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *Geschäftsbericht 2007-2010*, Hannover, 2011; DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB), *Geschäftsbericht 2010-2013*, Berlin,

ultimo documento, in particolare, è tradizionalmente attribuita una speciale rilevanza, poiché costituisce il principale momento di discussione e controllo sulla vita associativa interna: sull'operato del gruppo dirigente (essendo *ivi* riportate la strategia politico-sindacale perseguita, i risultati ottenuti ed i fronti ancora aperti); sulle attività sindacali svolte, tra cui, a titolo esemplificativo, l'andamento della contrattazione collettiva (es. essendo indicato il grado di diffusione dei contratti collettivi stipulati dall'organizzazione sindacale, nonché le strategie contrattuali perseguite, ottenute e non); nonché, infine, sullo stato dell'organizzazione-apparato, sia da un punto di vista amministrativo (es. gestione della struttura amministrativa ed i relativi costi) che, segnatamente, in ordine alla gestione patrimoniale e finanziaria (es., andamento delle iscrizioni e della contribuzione, delle entrate e delle uscite sia della struttura centrale che di ciascuna struttura territoriale).

L'andamento finanziario e patrimoniale dell'organizzazione costituisce un elemento strutturale, sottolineato e valorizzato, giacché per i sindacati tedeschi *Finanzkraft* significa innanzitutto *Kampfkraft*, ossia capacità di sostenere e svolgere lo sciopero e le azioni collettive. Tale rapporto di dipendenza discende, segnatamente, dal fatto che il sindacato copre parte della retribuzione non percepita dai propri iscritti durante lo sciopero (la c.d. *Unterstützung bei Streik*) e tale esborso costituisce uno dei principali centri di spesa⁹⁶. L'ammontare varia in ragione della durata dello sciopero e dell'ammontare delle quote associative a disposizione del sindacato, di talché, per esempio, ai sensi del § 22 dello Statuto IG-Metall, per scioperi di durata fino a tre mesi il contributo spettante all'iscritto ammonta a dodici volte la media delle quote associative versate dai membri. Per tale ragione, prima di procedere alla proclamazione dello sciopero, che normalmente costituisce prerogativa del livello nazionale su domanda della struttura di livello territoriale, l'Esecutivo deve controllare la situazione finanziaria dei comitati di base interessati dallo sciopero (i c.d. *Industriegruppe*), nonché la situazione finanziaria generale del sindacato.

Inoltre, il finanziamento è strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi politici definiti in sede congressuale di cui nel *Gewerkschaftsbericht* viene

2014; VEREINTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (Ver.di), *Geschäftsbericht 2011-2014*, Darmstadt, 2015. I resoconti sono disponibili sia in formato cartaceo che in formato elettronico e sono scaricabili dai siti internet delle rispettive associazioni sindacali.

⁹⁶ LESCH H., *Finanzkraft ist Kampfkraft*, in *Gewerkschaftstsspiegel*, III, 2012, 1 ss.

poi dato conto. Così, per esempio, la strategia sindacale del gruppo dirigente dell'IG-Metall è definita in un apposito piano nel quale sono individuati alcuni obiettivi strategici chiave c.d. *strategische Schlüsselziele* e su di esso viene creato, come anticipato, un piano politico integrato tra i vari livelli della struttura organizzativa. Fin dal 1998, infatti, la IG-Metall ha iniziato un percorso di efficientamento della gestione finanziaria in collegamento con la strategia politico-sindacale perseguita. È stato pertanto introdotto un sistema di pianificazione finanziaria, politica e gestionale integrata tra le strutture (es. le strutture territoriali redigono un piano finanziario dando contezza degli investimenti che intendono intraprendere) sulla base del quale avviene la distribuzione delle risorse.

Le risorse, sia finanziarie che di personale, dedicate alle varie strutture dipendono, dunque, dalla stima precedentemente fatta sull'ammontare necessario per ottenere quel determinato obiettivo politico e sono fissati indicatori di monitoraggio dai quali poter evincerne il raggiungimento (es. costituisce un esempio in tal senso la campagna per il salario minimo *ex lege*). Detta stima, inoltre, è accompagnata da una rigorosa attenzione al costo gestionale di apparato (con obbligo di rendicontazione dell'amministrazione su formato unico valido per l'intera struttura delle spese sostenute)⁹⁷.

4.2. La trasparenza finanziaria nel diritto sindacale interno delle associazioni sindacali italiane.

Anche nel sistema italiano, come detto, il profilo patrimoniale e della trasparenza finanziaria non è legislativamente disciplinata. Infatti, le poche e scarse disposizioni del codice civile sull'associazione non riconosciuta, pensata per strutture organizzative di modesta consistenza patrimoniale e prevalenza dei rapporti personali rispetto ai rapporti di carattere patrimoniale, sono funzionali principalmente alla tutela dei creditori dell'associazione. Per tale ragione, è stabilita solamente la responsabilità patrimoniale solidale in capo a coloro i quali hanno agito in nome e per conto dell'associazione, la quale si aggiunge alla tutela del fondo comune (art. 38 cod. civ.).

⁹⁷ Sul punto in particolare INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *op. cit.*, 51-53.

In assenza di vincoli legislativi specifici, della rispettiva situazione economico finanziaria nelle organizzazioni sindacali italiane si discute, di norma, solamente in sede congressuale, quando, in ossequio alla disciplina statutaria, il Collegio dei sindaci presenta una relazione sull'andamento economico nel quadriennio precedente. Tuttavia, nella confederazione CISL a partire dal Congresso del 1981, gli atti congressuali non sono più pubblicati interamente e, tra le parti espunte, risulta anche detta relazione, di talché la situazione economica dell'associazione è conosciuta effettivamente dai soli delegati al Congresso. Ma anche laddove tale documentazione ha continuato ad essere pubblicata, come nel caso della CGIL, gli atti congressuali debbono reperirsi negli archivi storici di ciascuna associazioni sindacale, confederale e di categoria, con la conseguenza che diviene tutt'altro che agevole, se non impossibile, conoscere i profili patrimoniali dell'intero 'sistema sindacale'⁹⁸.

A tale rilievo deve soggiungersi come, la qualificazione della struttura organizzativa piramidale del sindacato in termini di associazione di associazioni, trae con sé la conseguenza che a ciascun livello associativo deve riconoscersi l'autonomia amministrativa e finanziaria. L'autodeterminazione e autoregolazione attribuita al riguardo si è tradizionalmente espressa nella predisposizione di rendicontazioni separate e basate su criteri differenti, nonché nella variabilità delle misure di monitoraggio e misurazione degli aspetti contabili. Diviene, pertanto, estremamente difficoltoso per le stesse centrali di livello confederale nazionale disporre di dettagliate informazioni sull'andamento economico patrimoniale delle molteplici associazioni federate sia del livello verticale (che a sua volta si divide in associazioni autonome di livello territoriale, regionale e nazionale) che del livello orizzontale.

All'interno di questo complesso e articolato quadro, meglio può comprendersi allora, la considerazione sollevata in dottrina per cui le stesse <<Cgil e Cisl (probabilmente anche la Uil sulla quale la documentazione disponibile e/o consultabile è ridottissima) non sono mai state in grado di conoscere con precisione i bilanci di tutte le loro strutture>>⁹⁹. E, parimenti, acquisisce maggiore significato il tradizionale rilievo per cui <<l'aspetto meno conosciuto del sindacato italiano è quello relativo al

⁹⁸ Sul punto GIACINTO E., *I bilanci dei sindacati*, E-Book, Biblioteca Centrale Cisl, 2007, 26, nt. 21.

⁹⁹ Così GIACINTO E., *op. cit.*, 18 a cui si rimanda per i dati sulle entrate 'stimate' fino al 1998.

finanziamento>>¹⁰⁰. L'estrema difficoltà nel reperire informazioni sui profili patrimoniali delle associazioni sindacali comporta, infatti, una sostanziale impossibilità per l'iscritto, ma pure per gli stessi funzionari sindacali, di avere contezza della effettiva situazione economico-finanziaria dell'organizzazione sindacale.

4.3. Il percorso di autoriforma verso la trasparenza democratica.

Più di recente, peraltro, le tre confederazioni italiane CGIL, CISL e UIL hanno intrapreso un percorso di autoriforma che si prefigge di istituire un assetto amministrativo e finanziario più scrupoloso e trasparente.

Sono state modificate le rispettive discipline statutarie, introducendo apposite clausole che ridefiniscono gli obblighi in capo alle associazioni sindacali di tutti i livelli in materia di gestione amministrativa (es. art. 24 Statuto CGIL e art. 73 Reg. d'attuazione CISL). In attuazione di tali obblighi, si costruiscono i primi assetti quadro valevoli per l'intera organizzazione, come il c.d. 'Sistema CGIL' di cui subito si dirà; si introducono procedure unificate di controllo e di rendicontazione; si introducono nuove procedure scadenziarie per l'approvazione dei bilanci ai rispettivi livelli di competenza; e, più in generale, la questione dell'assetto finanziario e della sua trasparenza è al centro degli odierni dibattiti delle Conferenze di organizzazione (es. IX Conferenza di Organizzazione della UIL novembre 2016), ossia quelle conferenze, a carattere solitamente quadriennale, nelle quali si incontrano i delegati sindacali per discutere di temi strettamente organizzativi (es. fusioni, decentramento organizzativo, gestione dei servizi etc.).

Lo statuto della confederazione CGIL, in particolare, prevede, che tutte le associazioni confederate debbano predisporre annualmente un bilancio preventivo e consuntivo il cui il prospetto dovrà essere poi pubblicato sui rispettivi siti internet (art. 24 Statuto CGIL). Devono, inoltre, essere rispettati una serie di requisiti contenutistici

¹⁰⁰ Così il documento della CISL, *Nota interna su: la politica delle risorse e del tesseramento dal X all'XI Congresso, ottobre 1989* citato in GIACINTO E., *op. cit.*, 25, anche Salvatore Coi citato nella medesima pubblicazione, (GIACINTO E., *op. cit.*, 13) afferma che «L'aspetto meno conosciuto dei sindacati italiani è senza dubbio il finanziamento. Le cifre pubblicate dalle confederazioni godono una pessima reputazione negli stessi ambienti sindacali, nonostante gli sforzi conoscitivi compiuti dai responsabili d'organizzazione», similmente anche MAZZONE F., *op. cit.*, 53 ss.

uniformi, strutturati in applicazione di quanto previsto in materia di società per azioni dagli artt. 2424 e 2424**bis** del cod. civ.

Nel marzo 2011 tale organizzazione sindacale ha approvato, inoltre, un regolamento in materia di gestione economica e di amministrazione, applicabile all'intero "Sistema CGIL", intendendosi <<l'insieme delle strutture confederali e di categoria, gli Enti e gli Istituti collaterali, le Fondazioni e le Associazioni emanate dalla CGIL o dalle Categorie>>, tale da comprendere, dunque, anche strutture di emanazione sindacale quali C.a.f e Patronati. Particolare attenzione è dedicata alla c.d. tracciabilità dei fondi del sindacato ed è stato introdotto un vincolo di destinazione in relazione alle risorse finanziarie derivanti dalla bilateralità, che debbono essere reinvestite in <<progetti di reinsediamento nel territorio>>¹⁰¹.

Nelle intenzioni di tale organizzazione, l'assetto regolativo dovrebbe permettere ai c.d. Centri regolatori di redigere, presentare e discutere un bilancio consolidato: dagli ultimi dati disponibili emerge che sono stati aggregati 1490 bilanci economico-patrimoniali relativi all'anno 2014 (e altrettanti per il 2013) riferiti ai centri regolatori, alle strutture di categoria nazionale, regionali e territoriali¹⁰².

Anche la confederazione CISL ha instaurato un processo riorganizzativo volto alla redazione del bilancio consolidato, introducendo nel Regolamento di attuazione allo statuto, specifici obblighi in capo alle strutture confederali sul territorio e alle strutture delle Federazioni di categoria, tra i quali la necessità di redigere un apposito bilancio preventivo e consuntivo e conformarsi a tale fine ad un modello di contabilità la cui definizione è di esclusiva competenza della confederazione. La violazione delle disposizioni statutarie comporta l'instaurazione di un procedimento ispettivo nei confronti della struttura di livello inferiore inadempiente, nonché la cessazione dal godimento delle agevolazioni finanziarie concesse dalla confederazione¹⁰³. Entro tale tracciato si muove, per esempio, l'innovativo progetto di trasparenza e *accountability* racchiuso nella formula "*Rendersi conto, per rendere conto*" avviato dalla Unione Sindacale Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano - SGB-CISL nel 2014, conclusosi con la pubblicazione di una rendicontazione consolidata di tutte le strutture

¹⁰¹ Così art. 10 "Risorse, bilanci, bilateralità" del Regolamento Amministrativo CGIL, inedito.

¹⁰² I dati sono indicati nella relazione di accompagnamento al bilancio CGIL, cfr. CGIL, Bilancio e Relazioni 2015, 16, disponibile al sito: http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2015/12/Bilancio_GESTIONALE_2015.pdf (consultato il 06.09.2017).

¹⁰³ Cfr. art. 73 Capitolo XIX Bilanci del Reg. d'attuazione allo Statuto CISL.

del sistema SGB-CISL, vale a dire, delle tre Unioni Sindacali Territoriali (UST) e delle tredici Federazioni di categoria provinciali. Tuttavia, diversamente da quanto prevede il ‘sistema della CGIL’, in tale caso, non sono state incluse anche le strutture di emanazione sindacale, (quali C.a.f, Patronati, fondazioni etc.)¹⁰⁴.

Similmente anche la confederazione UIL ha introdotto i primi obblighi di rendicontazione e trasparenza. Si tratta, peraltro, di un modello proposto dalla Conferenza di Organizzazione, con la conseguenza che, come tutte le deliberazioni di detta conferenza, assume carattere solamente consultivo. La proposta di modifica statutaria è tesa ad introdurre, tra gli altri, l’obbligo di redazione di un bilancio consolidato, l’obbligo di avvalersi di un soggetto iscritto all’albo per la revisione delle rispettive scritture contabili, nonché l’obbligo di certificazione del bilancio da parte di un soggetto abilitato ed esterno e la pubblicazione dei prospetti riassuntivi sui rispettivi siti web, entro 3 mesi dalla data di approvazione.

Può, dunque, senz’altro affermarsi che anche nelle organizzazioni sindacali italiane si sia affermata la consapevolezza dell’importanza della trasparenza e della controllabilità del proprio assetto finanziario quale strumento di democrazia interna e responsabilità tanto verso i propri membri quanto verso l’esterno.

Mancano, tuttavia, ad oggi, quei connotati di stabilità ed effettività paragonabili, in prospettiva comprata, al *Geschäftsbericht* tedesco. Si tratta, infatti, di un percorso ancora in fase iniziale, come tale tutt’ora fortemente caratterizzato dalla spontaneità delle iniziative (es. il citato progetto della Unione Sindacale Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano – SGB-CISL nel 2014, a cui può aggiungersi l’iniziativa della Fillea CGIL Abruzzo)¹⁰⁵, in qualche caso dettate da fattori contingenti (si pensi, per esempio, alla recente decisione assunta in modo trasversale alle tre centrali sindacali, da alcuni segretari generali di pubblicare sui rispettivi siti internet le proprie buste paga, in risposta alla vicenda degli stipendi percepiti da altri funzionari

¹⁰⁴ Cfr. SGB-CISL, *Rendersi conto per rendere conto*, Bilancio sociale SGB-Cisl, 2013-2014. Il “Sistema SGB-CISL” è composto da 3 strutture territoriali, le Unioni Sindacali Territoriali (UST) di Bolzano/Bassa Atesina, Merano/Val Venosta e Isarco/Rienza e 13 Federazioni di Categoria: FAI, agricoltura e industria alimentare; FEMCA, tessili e chimici; FIBA, bancari e assicurativi; FILCA edili e legno; FIM, Metalmeccanici; FISASCAT, commercio turismo e servizi; FISTEL, telecomunicazioni, spettacolo e informazione; FIT, trasporti; FLAEI, elettrici; FP pubblici servizi; SCUOLA, scuola; SLP, postali; FNP, pensionati.

¹⁰⁵ Cfr. FILLEA-CGIL, si veda il bilancio al sito: [http://www.filleacgilabruzzo.it/teramo/uploads/BSTeramo%20Refe\[1\].pdf](http://www.filleacgilabruzzo.it/teramo/uploads/BSTeramo%20Refe[1].pdf) (consultato il 06.09.2017).

sindacali in violazione del regolamento retributivo interno). Il percorso di autoriforma si connota, inoltre, dalla eterogeneità delle soluzioni accolte, con esperienze più o meno virtuose a seconda dei casi (es. al dettagliato sistema della CGIL confederale nazionale, la quale redige e pubblica un bilancio di esercizio, si contrappone il percorso della confederazione UIL che è appena agli inizi), nonché da forti problemi di effettività e vincolatività delle discipline quadro dettate. La rigidità degli obblighi stabiliti al livello centrale si scontra nella pratica con difficoltà legate ad equilibri interni, nonché con l'autonomia statutariamente riconosciuta alle singole associazioni, che portano spesso a tradurre gli obblighi formalmente previsti in raccomandazioni e attività di persuasione.

5. Le fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: contributi sindacali e assetto legislativo di sostegno.

Sebbene non abbia ancora oggi assunto le fattezze di un sistema organico ed omogeneo, il percorso di trasparenza finanziaria avviato dalle organizzazioni sindacali italiane ha permesso, comunque, un approfondimento della situazione economico-patrimoniale più proficuo rispetto al passato, essendo attualmente maggiore la documentazione e la rendicontazione finanziaria disponibile e consultabile.

La sua disamina nella prospettiva comparata, in particolare, ha posto in luce, come si vedrà in questa parte di studio, che l'attuale 'sistema sindacato' italiano si distingue per una certa complessità della sua struttura economico-finanziaria e per l'eterogeneità delle possibili fonti di finanziamento, la cui ragione principale risiede nel peculiare rapporto evolutivo tra assetto legislativo e fonti di finanziamento delle associazioni sindacali. Nell'ordinamento giuridico italiano, infatti, diversamente dall'esperienza sindacale tedesca e inglese, si è progressivamente creato un sistema di sostegno e agevolazione finanziaria delle organizzazioni sindacali, attraverso una legislazione che è, peraltro, disseminata e disgregata, spesso frammentata in singole disposizioni.

Dall'esame del *Gewerkschaftsbericht* della Confederazione tedesca DGB e dei due maggiori sindacati, ossia IG-Metall e Ver.di, infatti, emerge come le risorse

finanziarie più cospicue di tali organizzazioni sindacali siano costituite dalle quote di iscrizione versate annualmente dagli iscritti, dagli investimenti immobiliari e dalle operazioni finanziarie compiute dai medesimi sindacati, senza alcuna significativa agevolazione di carattere legislativo¹⁰⁶. Esemplificando, dal punto di vista finanziario l'IG-Metall consta di due componenti: il *Politischer Berich* e il *Treuhandbereich* (amministrazione fiduciaria). I contributi sindacali degli iscritti configurano la fonte di finanziamento principale della prima componente, dove sono annoverate le entrate e le uscite della cassa di livello centrale e delle casse di livello territoriale, mentre l'amministrazione del vasto patrimonio immobiliare e le operazioni finanziarie costituiscono le risorse economiche fondamentali della seconda componente richiamata¹⁰⁷.

Anche nelle rendicontazioni disponibili delle associazioni sindacali italiane l'entrata di maggior rilievo indicata consta delle quote associative versate dagli iscritti, ossia le c.d. entrate da tesseramento¹⁰⁸. Già in tale ambito, tuttavia, si manifesta un primo tassello del sistema di sostegno e agevolazione alle associazioni sindacali più sopra menzionato, giacché soltanto il legislatore italiano, mediante apposita previsione, ha riconosciuto il diritto del sindacato di percepire i contributi sindacali tramite trattenuta sulla retribuzione mensile dei propri iscritti, ovvero sulle prestazioni

¹⁰⁶ Sul punto, WILKE M., MÜLLER P.H., *op. cit.*, 153 ss.

¹⁰⁷ I dati sono disponibili nel riepilogo delle entrate e uscite pubblicato nel resoconto gestionale per il periodo di riferimento 2007-2010. Relativamente al *Politischer Berich*, il contributo sindacale è pari normalmente all'1% della retribuzione lorda; scende allo 0,5% per pensionati o invalidi o altre condizioni specifiche; è pari al 70%/80% della precedente retribuzione per i contribuenti in part-time per motivi di età (c.d. *Altersteilzeit*) a 2,50€ per studenti e 1,53% per i disoccupati. Nell'anno 2010 i contributi sindacali ammontano a € 457.392.529,10; € 24.059.322,95 sono stati spesi per la tutela e per l'erogazione dei servizi agli iscritti e € 66.261.350,61 sono stati accantonati ai medesimi fini. Per ulteriori riferimenti cfr. INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *op. cit.*, 226). Alle casse territoriali in applicazione del § art. 14 co. 6 dello Statuto è attualmente attribuito il 33,5% della quota contributiva, una percentuale aumentata progressivamente nel tempo (cfr. Tabella riepilogativa INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *op. cit.*, 228). Relativamente alle entrate *Treuhandbereich*, invece, la IGMET amministra 107 immobili e circa 900 contratti di locazione. La IGMET GmbH è inoltre titolare di quote di partecipazione in altre società (es. Ge, Union-Druckerei, GBG, GIRO). Per ulteriori approfondimenti cfr. INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *op. cit.*, 220 ss.

¹⁰⁸ L'analisi delle rendicontazioni mostra il calo delle entrate da tesseramento nella CGIL e nella CISL. I proventi dal tesseramento di spettanza della CGIL, infatti, ammontano per il 2015 a euro 22.531.879 con una contrazione del numero degli iscritti pari a - 76.868 rispetto all'anno precedente (Prospetto riepilogativo Bilancio di Esercizio CGIL, 24 maggio 2016, relativo all'anno 2015). Nella CISL le risorse derivanti dal tesseramento ammontano a € 19.236.228,04 (Prospetto riepilogativo Bilancio di Esercizio CISL anno 2015). In controtendenza la confederazione UIL dichiara proventi da tesseramento pari a euro 26.743.015, dato in aumento rispetto all'anno precedente (Prospetto riepilogativo UIL, 31.12.2015).

versate dal datore di lavoro per conto degli enti previdenziali (co. 2 dell'art. 26 dello Statuto dei Lavoratori). Sebbene tale misura legislativa sia stata successivamente abrogata con referendum dell'11 giugno 1995, essa è stata sostituita da apposite clausole dei contratti collettivi e in dottrina è stata spesso raffigurata quale prima <<facilitazione istituzionale>>, in ragione dei riflessi che ne sono conseguiti in termini di stabilizzazione delle organizzazioni. È infatti a detto intervento, si afferma, che <<si deve buona parte della crescita e del consolidamento del sindacato tra i lavoratori dipendenti>>¹⁰⁹. Similmente, la l. n. 311 del 1973, ancor oggi in vigore, sancisce il medesimo diritto delle associazioni sindacali di percepire i contributi sindacali dei lavoratori pensionati iscritti mediante trattenuta sulle prestazioni previdenziali erogate dall'Inps.

A siffatto quadro legislativo, inoltre, deve soggiungersi il profilo fiscale, giacché l'art. 148 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), accorda agli enti di tipo associativo, tra cui rientrano finanche le associazioni sindacali, un regime di agevolazione fiscale in virtù del quale, al rispetto di determinati requisiti, le quote associative versate dagli iscritti non concorrono a formare il reddito imponibile delle associazioni sindacali.

5.1. Misure aggiuntive a sostegno dell'organizzazione sindacale.

Accanto alle disposizioni legislative fin qui descritte inerenti alla contribuzione sindacale, si pongono diverse ulteriori misure di sostegno che prevedono un regime fiscale più favorevole nei confronti di determinate prestazioni, oppure garantiscono un considerevole sgravio di costi per le associazioni sindacali.

In primo luogo, ai sensi del succitato art. 148 TUIR, non costituiscono base imponibile, altresì, quelle attività svolte verso corrispettivo, in diretta attuazione degli scopi istituzionali, nei confronti dei propri iscritti, ovvero delle altre associazioni che concorrono a comporre la struttura associativa complessa. La regolamentazione fiscale disciplina, inoltre, una espressa esenzione in riferimento all'organizzazione di viaggi

¹⁰⁹ FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino <<politico>> e ascesa di <<mercato>>*, in *Quad. Rass. Sind.*, IV, 2015, 190.

e soggiorni turistici, nonché una norma di favore aggiuntiva per le sole associazioni sindacali. Ai sensi di quest'ultima disposizione, non sono considerate commerciali le cessioni delle pubblicazioni riguardanti i contratti collettivi di lavoro, così come l'attività di consulenza e assistenza svolta dalle medesime associazioni sull'applicazione di detti accordi.

Peraltro, non può mancarsi di rilevare come l'introduzione di siffatto regime di agevolazione fiscale abbia costituito un incentivo considerevole ad una maggiore trasparenza delle organizzazioni sindacali, giacché l'accesso ai benefici descritti è subordinato al rispetto da parte degli statuti sindacali di taluni e ben determinati requisiti contenutistici, tra cui l'obbligo di redigere ed approvare annualmente un rendiconto economico e finanziario. Inoltre, gli statuti debbono essere redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ed essere obbligatoriamente registrati presso l'Agenzia delle entrate, alla quale è attribuita la competenza a verificare la conformità della disciplina statutaria al dettame legislativo. Di talché, al fine di accedere a siffatti benefici, la stragrande maggioranza degli statuti delle associazioni sindacali italiane sono oggi redatti nel rispetto delle formalità indicate e depositati presso tale autorità pubblica¹¹⁰.

Un'ulteriore agevolazione di carattere legislativo si rinviene nella regolamentazione sulla fruizione dei permessi e distacchi sindacali per l'espletamento del mandato sindacale, disciplinati dallo Statuto dei Lavoratori (rispettivamente artt. 23, 24 St. lav.; e artt. 30 St. Lav.; art. 31 St. Lav). È in particolare il secondo degli istituti menzionati a costituire una significativa riduzione dei costi di gestione, la cui entità varia a seconda che l'aspettativa sindacale sia svolta nell'ambito del rapporto di lavoro privato, ovvero nell'ambito dell'impiego pubblico. Con riguardo al lavoratore nel settore privato che sia componente non eletto degli organismi direttivi delle confederazioni o delle organizzazioni sindacali rappresentative, infatti, gli oneri retributivi rimangono a carico dell'associazione sindacale, mentre gli oneri contributivi (figurativi) sono corrisposti dello Stato¹¹¹. Nel pubblico impiego, invece, il distacco sindacale è retribuito, con la conseguenza che rimangono a carico

¹¹⁰ La forma prevalente adottata dalle associazioni sindacali italiane è quella della scrittura privata autenticata (es. Statuto UIL, delega del Comitato Centrale della UIL al deposito dd. 14.12.2012).

¹¹¹ In virtù del combinato disposto dell'art. 1 l. n. 335 del 1995, art. 3 d.lgs. 564 del 1996 e art. 31 l. n. 300 del 1970, sul punto, AMATO G., *Nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato*, in *Rass. Parl.*, IV, 2012, 794.

dell'amministrazione di provenienza sia gli obblighi retributivi che quelli contributivi. Il funzionamento è, in tale caso, disciplinato dal d.lgs. 165 del 2001 e da appositi contratti collettivi quadro che stabiliscono la ripartizione delle prerogative riconosciute tra le associazioni sindacali.

Sebbene sulla disciplina di siffatte prerogative nel pubblico impiego sia più di recente intervenuto l'art. 7 del d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114 del 2014, a riduzione del contingente complessivo dei distacchi e delle aspettative sindacali, il sostegno legislativo costituisce tutt'oggi un finanziamento pubblico fondamentale per l'assetto economico-finanziario del <<mondo>> sindacale.

Tuttavia, anche tali agevolazioni, costituendo un mero sgravio di costi (alla stregua di ogni altro costo sopportato dal datore di lavoro, quali indennità, aumenti retributivi etc.), non concorrono, in assenza di specifici obblighi legislativi in tal senso, a comporre le voci della rendicontazione finanziaria delle rispettive organizzazioni¹¹².

5.2. Le ulteriori fonti di finanziamento delle associazioni sindacali: le quote di adesione contrattuale.

Il profilo patrimoniale ed economico delle odierne organizzazioni sindacali si compone di diverse ulteriori fonti di finanziamento, le quali si affiancano ai proventi derivanti dalla corresponsione dei contributi sindacali e svolgono una funzione di sempre maggiore importanza all'interno della rispettiva situazione economica generale, giacché contrastano il calo delle entrate conseguente al decrescere del numero degli iscritti¹¹³.

¹¹² Nel contratto collettivo nazionale quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti per il triennio 2013-2015 (CCNQ del 17 ottobre 2013 e del 5 maggio 2014) il numero di distacchi riconosciuto ammonta a 1250 (pari a 2362 prima dell'entrata in vigore del sopraccitato decreto Madia) e a n. 282 permessi cumulati sotto forma di distacco, per un totale di 1532. Ad essi debbono poi sommarsi 363.748 ore di permesso retribuito per le riunioni di organismi direttivi sindacali, mentre l'ammontare di permessi retribuiti per l'espletamento del mandato sono determinati da ciascuna amministrazione in relazione al numero di dipendenti con contratto a tempo indeterminato in servizio. I dati pubblicati nel 2016 relativi al periodo summenzionato specificano che si sono registrati n. 484.444 giorni di distacco sindacale retribuito e 88.955 giorni di permesso cumulato sotto forma di distacco. Il costo annuo derivante dalle assenze per motivi sindacali (distacchi, permessi cumulati e permessi retribuiti) ammonta a € 82.896.000.

¹¹³ Si veda nt. 107 per la riduzione dell'entrata da tesseramento. Con riguardo ai dati sull'andamento delle iscrizioni, più precisamente, nel periodo tra il 1986-2007 gli iscritti alle tre maggiori

Nei sindacati di categoria italiani, innanzitutto, un'ulteriore rilevante fonte di finanziamento è costituita dalla c.d. quota di assistenza contrattuale, un istituto che, a quanto costa, non è previsto nelle esperienze sindacali che sono oggetto di comparazione. Siffatto contributo è disciplinato mediante apposita clausola dai contratti collettivi di vario livello (es. la clausola per 'quota adesione contrattazione nazionale' e clausola per 'quota adesione contrattuale provinciale'), con la quale le parti stipulanti stabiliscono la detrazione in via automatica, salvo esplicito dissenso, dalla retribuzione spettante a ciascun lavoratore indipendentemente dalla sua iscrizione all'associazione sindacale, di una determinata somma a titolo di contributo all'attività svolta per il rinnovo contrattuale.

Le risorse economiche derivanti dalla previsione di siffatta clausola contrattuale costituisce una fonte di finanziamento di assoluto rilievo per i sindacati di categoria, soprattutto in ragione del fatto che, a differenza di quanto si verifica con i contributi sindacali, la quota di assistenza contrattuale non è ripartita con il livello confederale¹¹⁴.

confederazioni sindacali - CGIL, CISL, UIL - sono cresciuti da 8.914.391 del 1986 a 11.719.703 del 2007, con un incremento dunque del 31,5%, tuttavia come spesso evidenziato in dottrina si tratta di un dato deflazionato dalle iscrizioni dei pensionati. Infatti, tra i lavoratori dipendenti i tassi di sindacalizzazione sono passati dal 38,8% del 1986 al 31,6% del 2006 (Sul punto v. FELTRIN P., *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaroscuro*, in *Italianieuropei*, V, 2008, 1). Dell'evoluzione e dei cambiamenti intervenuti nella sindacalizzazione in Italia l'Autore si è occupato diffusamente in FELTRIN P., *La sindacalizzazione in Italia (1986-2004). Tendenze e dinamiche di lungo periodo*, Roma, 2005).

¹¹⁴ A titolo esemplificativo, dal riepilogo delle entrate per il 2015 della FIM-CISL emerge un totale dei proventi pari a 2.306.331,22 €: i contributi sociali ammontano a 2.008.616,67€, seguiti dalle quote di servizio per la stipulazione dei CCNL (detta contribuzione straordinaria) pari a € 87.502,00. Nel riepilogo della FIOM-CGIL i "proventi da terzi per CCNL" dichiarati ammontano a € 125.000,00 mentre i contributi sociali ammontano a € 3.305.260,46. La UILM invece non pubblica il riepilogo sulla sua situazione patrimoniale. Nel contratto collettivo dell'edilizia stipulato da (FILLEA Cgil, FILCA Cisl e FENEAL Uil) è stabilita una quota adesione contrattuale nazionale pari allo 0,22% del monte salari nazionale e una quota adesione contrattuale provinciale pari allo 0,58% del monte salari provinciale. Le quote nazionali sono suddivise paritariamente tra le tre organizzazioni sindacali (quota pari dunque al 33,3%), mentre le quote provinciali sono ripartite nel seguente modo: il 30% in base alla reale rappresentatività delle associazioni stipulanti e il 70% in base a quanto definito dall'accordo nazionale (il c.d. Patto di Grottaferrata) (cfr. FILLEA-CGIL Teramo, *Bilancio sociale*, 2012, 39). Nel CCNL metalmeccanici vigente, invece, è statuito che debba detrarsi un contributo "una tantum di 30 euro per ogni lavoratore non iscritto al sindacato da trattenere sulla retribuzione". La giurisprudenza ha ritenuto legittime siffatte clausole anche con riferimento ai non iscritti, cfr. per tutte Corte Cass. n. 6394 del 1992 in *Foro.it.*, I, 1992, 2659.

5.2.1. *Il sindacato come soggetto di mercato: l'erogazione di servizi a lavoratori iscritti e non iscritti.*

Un ulteriore pilastro della struttura finanziaria delle associazioni sindacali che contrasta il decrescere delle entrate da tesseramento, è costituito dal c.d. 'sistema di servizi sindacali', ossia dalla dimensione dell'organizzazione quale fornitore di servizi. La sua rilevanza è oggi tale da portare la dottrina a sostenere che il sindacato sia entrato ormai in una <<fase successiva del ciclo di vita associativo>>¹¹⁵, nella quale esso impiega alle sue dipendenze 23-27.000 lavoratori, solo una minoranza dei quali esercita funzioni politico-sindacali¹¹⁶.

Finanche tale sistema nasce direttamente o indirettamente da disposizioni normative tese ad agevolare e sostenere le organizzazioni sindacali, sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista dei tassi di sindacalizzazione. È stato, infatti, rilevato come <<i beni offerti dalle organizzazioni sindacali originano direttamente o indirettamente da disposizioni normative, facilitazioni istituzionali, ottenute via lobbying e volte ad agevolare e regolare l'esercizio di ruolo nel sistema di welfare da parte del sindacato>>¹¹⁷.

Nella dimensione dei servizi legislativamente sostenuta, le prestazioni erogate economicamente più rilevanti attengono al servizio vertenze e ai servizi forniti dagli organismi di emanazione sindacale, i C.a.f. ed i Patronati. Questi ultimi, peraltro, sono soggetti giuridicamente autonomi rispetto alle confederazioni, con la conseguenza che le risorse derivanti dall'esercizio di tali attività non sono ad oggi, ossia in assenza di un obbligo legislativo di redazione del bilancio consolidato, annoverate tra le entrate indicate nelle rendicontazioni delle associazioni sindacali.

In primo luogo, attraverso il c.d. servizio vertenze le associazioni sindacali offrono consulenza e assistenza ai lavoratori iscritti a tutela dei diritti loro spettanti nel corso del rapporto di lavoro. La facoltà del lavoratore di farsi rappresentare da un delegato dell'associazione sindacale a cui aderisce, o conferisce mandato, è espressamente riconosciuta da diverse disposizioni legislative, per esempio dall'art. 7

¹¹⁵ FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., 183.

¹¹⁶ CARRIERI M., FELTRIN P., *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Roma, 2016, 82. La dottrina opportunamente pone in comparazione i nuovi dati con quelli che Bruno Maghi alla fine degli anni '70 stimava in circa 8-9000 addetti.

¹¹⁷ Così FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., 189.

co. 3 dello Statuto dei lavoratori (il quale invece non riconosce il diritto di rappresentanza del legale, giacché la disposizione non si riferisce all'assistenza tecnica), nonché dall'art. 6 co. 1 l. n. 604 del 1966, ai sensi del quale l'organizzazione sindacale può intervenire ad impugnare il licenziamento comminato al lavoratore.

Il sostegno assicurato dal quadro legislativo si manifesta, in primo luogo, nella constatazione per cui il 46% dei lavoratori che si rivolge agli uffici vertenza non è ancora iscritto al sindacato e che la fruizione del servizio è subordinata all'iscrizione. Oltre a costituire un canale ulteriore di possibile adesione, l'erogazione configura, altresì, un'entrata di non poco momento per le associazioni sindacali, atteso che il fatturato relativo agli ultimi anni è stimato, pur approssimativamente per assenza di dati specifici, in circa 130-140 milioni di euro¹¹⁸.

Ancor più singolari appaiono, nella prospettiva comparata, i servizi erogati dai c.d. organismi di diretta emanazione sindacale, una peculiarità che si esprime sia nella tipologia dei servizi offerti, sia nella circostanza per cui le prestazioni sono in tal caso fornite anche a soggetti non iscritti. Un elemento che ha, condivisibilmente, portato la dottrina a definire il sindacato un soggetto di mercato¹¹⁹.

La principale risorsa è configurata dai servizi fiscali erogati dai Centri autorizzati di assistenza fiscale (C.a.f.) introdotti dall'art. 78 della l. n. 413 del 1991, una disciplina che costituisce l'ultima facilitazione istituzionale di rilievo nei confronti delle associazioni sindacali¹²⁰. L'introduzione dei centri fiscali, infatti, ha permesso ai sindacati di consolidare la propria rete territoriale, <<rinforzandone l'ossatura, dotandola di strutture tecniche, di competenze, di immobili, di visibilità>>¹²¹. Nel 2006, a titolo esemplificativo, i C.a.f. CISL erano presenti sul territorio nazionale con 769 sedi permanenti e 559 sedi stagionali¹²².

La disciplina distingue due categorie di centri di assistenza fiscale: i C.a.f. imprese, che assistono aziende nell'elaborazione delle dichiarazioni tributarie e nella redazione delle scritture contabili e i C.a.f. dipendenti, che elaborano e trasmettono la dichiarazione dei redditi (più propriamente le attività di cui al co. 4 dell'art. 34 co. 4

¹¹⁸ FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., rispettivamente 197 e 202.

¹¹⁹ FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., 203.

¹²⁰ Sul punto, MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, 194.

¹²¹ Così FELTRIN P., MASET S., *Come resistere al declino. L'opzione dei servizi nei sindacati*, in *Quad. Rass. Sind.*, III, 2010, 178.

¹²² FELTRIN P., MASET S., *Come resistere al declino.*, cit., 178.

d.lgs. n. 241 del 1997) dei contribuenti non titolari di reddito di lavoro autonomo e di reddito d'impresa, ossia i lavoratori dipendenti, pensionati e prestatori di collaborazioni coordinate e continuative. Per questi ultimi lo Stato corrisponde un compenso il cui ammontare è stabilito per legge e varia a seconda della tipologia dell'adempimento¹²³.

I dati più recenti mostrano che al 2013 i C.a.f del sindacato confederale hanno elaborato il 38,6 % delle pratiche assistite, per un valore stimato pari a circa 300 milioni di euro di entrate complessive. Inoltre, mentre inizialmente gli iscritti costituivano i principali utenti dei servizi, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è cresciuta la quota dei non iscritti, tanto che oggi oltre il 40% delle pratiche elaborate e trasmesse riguarda lavoratori non iscritti al sindacato¹²⁴.

Oltre tutto, tali enti hanno ampliato nel tempo il loro ambito di competenza sulla base di apposite convenzioni. Così, a mero titolo esemplificativo, l'INPS ha delegato ai C.a.f la determinazione dell'Ise e Isee, indicatori della situazione economica delle famiglie, l'INCIV-AS-PS ha delegato l'elaborazione delle dichiarazioni sostitutive ai fini dell'erogazione di prestazioni assistenziali e altri enti hanno delegato la compilazione delle dichiarazioni ai fini del riconoscimento del diritto alle detrazioni di imposta (DETR)¹²⁵. Mancando un quadro legale di riferimento, il corrispettivo è determinato da ciascuna convenzione e costituisce oggetto di negoziazione e rinnovo alla stregua di qualsiasi rapporto contrattuale, con la conseguenza che è estremamente difficoltoso avere contezza dell'ammontare delle risorse complessivamente derivante dalle convenzioni stipulate.

L'ultima componente del sistema di servizi sindacali è costituita dalle prestazioni erogate dagli Istituti di Patronato di emanazione sindacale, <<persone

¹²³ L'art. 1 del D.M. 1.11.2016 ha confermato la rideterminazione del compenso di cui all'art. 38 co. 1 del d.lgs. n. 241 del 1997 operata dall'art. 1 DM 29.12.2014, ai sensi del quale, a titolo esemplificativo, per la trasmissione della dichiarazione dei redditi precompilata l'ammontare per il 2016 è pari a 15,40 € mentre nel caso di elaborazione e trasmissione di dichiarazioni modificate l'importo è pari a 16,60 € o 18,30 a seconda della tipologia di modifiche apportate.

¹²⁴ Prima del d.lgs. n. 490/1998 invece la disciplina legislativa sui centri di assistenza fiscale prevedeva tale vincolo (cfr. sul punto MATTARELLA BG., *op. cit.*, 207 ss.). Il dato sull'ammontare del fatturato è frutto delle ricerche di FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., 177 ss. (specie 188 ss e 202 ss.).

¹²⁵ Cfr. sul punto AMATO G., *op. cit.*, 804-805. L'Autore pone in luce come, mancando un quadro legale di riferimento, il corrispettivo è determinato da ciascuna convenzione e costituisce oggetto di apposita negoziazione e rinnovo alla stregua di qualsiasi rapporto contrattuale.

giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità>> (così art. 1), la cui disciplina è dettata dalla l. n. 152 del 2001.

La principale funzione è costituita dall'erogazione gratuita di servizi di consulenza, informazione, assistenza e tutela per il conseguimento in Italia e all'estero di prestazioni in materia di sicurezza sociale, di immigrazione ed emigrazione. I beneficiari, non diversamente da quanto sopra detto con riguardo ai servizi fiscali, non sono solamente gli iscritti al sindacato, bensì tutti i lavoratori dipendenti e autonomi, i pensionati, i singoli cittadini italiani e stranieri. Accanto a tale originaria attività, tuttavia, i Patronati sono stati abilitati nel tempo all'esercizio di ulteriori funzioni, definite 'attività diverse' ai sensi dell'art. 10 della legge appena menzionata. Tra queste, a titolo esemplificativo, possono ricordarsi l'attività di consulenza e formazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, svolta in favore tanto della pubblica amministrazione quanto dei datori di lavoro, nonché l'attività di consulenza in materia di diritto di famiglia e successioni, diritto civile e risparmio¹²⁶.

A seguito delle riforme intervenute è previsto oggi un duplice regime di finanziamento. Per l'esercizio di talune funzione i Patronati ricevono un finanziamento pubblico erogato attraverso uno specifico fondo detto "Fondo patronati", il cui ammontare è commisurato in proporzione alle prestazioni erogate secondo un sistema di punteggio previsto dal D.M. n. 193 del 2008. Per le c.d. 'attività diverse', invece, è stata prevista la facoltà di stipulare convenzioni verso corrispettivo con soggetti pubblici e soggetti privati, nonché la facoltà di prevedere un contributo a carico degli utenti per lo svolgimento di talune prestazioni individuate dalla legge (art. 10 co. 3).

L'esercizio di tali attività costituisce un'ulteriore importante risorsa economica del c.d. 'sistema sindacato': il fatturato di CGIL, CISL, UIL, infatti, seppure in calo, è stato recentemente stimato in 200 milioni di euro¹²⁷.

¹²⁶ Così prevede l'art. 10 l. n. 152 del 2001, come modificato da ultimo dalla legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 2014).

¹²⁷ FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea*, cit., 202.

5.2.2. *Regolamentazione eteronoma del profilo patrimoniale quale fondamentale momento di controllabilità e trasparenza democratica.*

Dal momento che lo svolgimento del servizio degli enti di Patronato è stato espressamente qualificato dal legislatore come <<di pubblica utilità>> e che la Corte Costituzionale ha riconosciuto la <<connotazione pubblicistica, connessa alla natura dei compiti>>¹²⁸ svolti, è stata avanzata dalla dottrina amministrativistica l'opinione per cui tali istituti svolgerebbero vere e proprie attività amministrative, mentre le somme erogate costituirebbero un finanziamento pubblico indiretto alle associazioni sindacali quali organizzazioni promotrici.

Tale opinione non appare, invero, del tutto condivisibile, giacché, in primo luogo, il compenso costituisce il corrispettivo per un servizio effettivamente reso (e non sempre tale da coprire le spese sostenute). In secondo luogo, l'unica disposizione in cui è espressamente prevista la devoluzione alle associazioni sindacali promotrici delle somme percepite dai Patronati, è costituita dalla clausola statutaria di questi ultimi, ai sensi della quale, in caso di scioglimento il patrimonio sarà devoluto all'associazione sindacale di riferimento (es. art. 19 Statuto INAS-CISL, art. 25 Statuto INCA-CGIL).

Rimane peraltro vero che non sono previsti limiti adeguati ai trasferimenti delle risorse tra Patronati e organizzazioni promotrici e, soprattutto, che il finanziamento è destinato a uffici e personale spesso comuni alle associazioni sindacali, di talché, da questo punto di osservazione, l'erogazione ben può costituire una fonte di finanziamento pubblico indiretta¹²⁹. Inoltre, a tale rilievo deve soggiungersi che, la disciplina statutaria delle associazioni sindacali stabilisce espressamente che i presidenti o i responsabili dei C.a.f. e dei Patronati sono nominati dalle organizzazioni stesse e devono <<espletare le loro funzioni in attuazione delle politiche e delle scelte di indirizzo>> da queste indicate (così art. 69 Reg. d'attuazione Statuto CISL). Di talché, sebbene si tratti di organismi dotati di distinta soggettività giuridica, siffatte previsioni statutarie assicurano, di fatto, una sovrapposizione delle deliberazioni

¹²⁸ Così rispettivamente art. 1 l. 152 n. 2001 e Corte Cost. 7.02.2000 n. 142, con la quale è stato dichiarato inammissibile il referendum avente ad oggetto la normativa che disciplina tali enti, in quanto enti dello Stato preposti all'esercizio delle funzioni previste dall'art. 38 Cost. Sul punto ampiamente MATTARELLA B.G., *op. cit.*, 173 ss.

¹²⁹ MATTARELLA B.G., *op. cit.*, 192.

dell'associazione promotrice sull'autonomia decisionale degli organismi di emanazione sindacale (non a caso, del resto, i C.a.f. e i Patronati fanno parte integrante del già citato c.d. 'Sistema CGIL').

All'interno di questo quadro emerge una ulteriore conseguenza derivante dal prevalente accoglimento della costruzione giuridica immunitaria, poiché la medesima dottrina amministrativistica ha puntualmente osservato come la mancata previsione di un'adeguata regolamentazione <<corrisponde alle più generali vicende dei rapporti tra Stato e sindacati in età repubblicana, cioè alla riluttanza del legislatore a imporre controlli ai sindacati e all'atteggiamento degli esponenti sindacali, di richiesta di privilegi ma di rifiuto di vincoli e controlli>>¹³⁰.

Tuttavia, tale definizione dei rapporti tra istituzioni sindacali e statali si è formata sulla base di una configurazione del sindacato quale soggetto di mera rappresentanza, nel quale gli aspetti patrimoniali e finanziari assumevano rilievo modesto. Ancor oggi, come è stato osservato in dottrina, <<si afferma generalmente, anche nella manualistica, che i profili patrimoniali sono di scarsa rilevanza nella vita delle associazioni sindacali, in ragione della modesta consistenza del patrimonio>>¹³¹. La disamina condotta sullo statuto finanziario e patrimoniale delle odierne associazioni sindacali, comporta però una revisione di queste ultime affermazioni. Lo sviluppo di fonti di finanziamento ulteriori rispetto alla contribuzione sindacale, sorretto da un sistema di sostegno e agevolazione di carattere legislativo ha progressivamente trasformato queste ultime in soggetti (anche) di mercato, dotati di un patrimonio considerevole, che intrattengono molteplici rapporti con i pubblici poteri dai quali percepiscono cospicui finanziamenti, diretti e indiretti, a carico dello Stato.

Occorre, pertanto, interrogarsi se anche nel nuovo contesto possa continuare a sostenersi giuridicamente inammissibile e inopportuno un intervento legislativo sul piano contabile a tutela della trasparenza finanziaria. Attualmente, la lettura dell'art. 39 co. 1 Cost. quale norma costituzionale che tutela esclusivamente l'autonomia sindacale si esplicita, al riguardo, in una limitazione del diritto di controllo degli iscritti sull'associazione di cui sono parte. Ad essa si affianca, inoltre, l'impossibilità per lo Stato di verificare l'effettiva destinazione delle forme di finanziamento pubblico

¹³⁰ MATTARELLA B.G., *op. cit.*, 187.

¹³¹ Queste le considerazioni di BOLLANI A., *op. cit.*, 11.

erogate e la mancanza di adeguati controlli in corrispondenza dei diversi benefici accordati sotto forma di sgravio di costi o di agevolazioni di carattere fiscale. Una revisione della teorica giuridica immunitaria consentirebbe di accordare tutela anche alle richiamate posizioni giuridiche, introducendo taluni vincoli procedurali sull'esercizio delle attività sindacali e ponendo così rimedio alla evidente discrasia nel tempo formatasi tra la complessità e la natura delle funzioni svolte dalle organizzazioni sindacali e i controlli esercitabili dall'esterno.

Del resto, i termini del problema costituiscono oggetto anche di dibattito sindacale, tanto che la questione del governo, del controllo e dell'integrazione dei servizi all'interno delle associazioni sindacali costituisce sempre più l'argomento principe delle conferenze organizzative. Tuttavia i sopracitati problemi di effettività delle riforme volontariamente intraprese, hanno impedito di definire autonomamente un adeguato sistema di controlli interni, costruendo, per esempio, quel bilancio consolidato, che, come è si è visto, è nelle intenzioni, e anche nelle disposizioni statutarie delle organizzazioni sindacali di CGIL, CISL e UIL¹³². Oltretutto, un intervento esterno in tale ambito dell'organizzazione potrebbe valorizzare la funzione e il ruolo delle associazioni sindacali, essendo condivisibile l'opinione di Mimmo Carrieri e Paolo Feltrin per i quali «i sindacati confederali non hanno nulla da temere da un rendiconto rigoroso delle loro attività (...). Anzi, se l'*accountability* diventasse una prassi costante e non un modo come un altro di fare (vuota) «comunicazione», essa potrebbe costituire una leva non secondaria nell'aumentare la fiducia e il rispetto verso i sindacati, forse perfino incentivarne l'adesione»¹³³. Al rilievo, può soggiungersi che, come pure mostra l'esperienza tedesca, la *Finanzkraft* di un sindacato ben può costituire un profilo da valorizzare anziché da oscurare. Se il finanziamento è funzionalizzato agli obiettivi sindacali costituisce un elemento fondamentale ed imprescindibile per garantire una migliore tutela dei lavori rappresentati.

¹³² Così GIACINTO E., *op. cit.*, 18. Sulla discussione sindacale cfr. a titolo esemplificativo, Relazione di apertura del Segretario organizzativo, Conferenza di Organizzazione UIL, Roma 3-5 Novembre 2016, 13 ss.

¹³³ Queste le considerazioni di CARRIERI M., FELTRIN P., *op. cit.*, 92-93.

6. *Il sistema legislativo inglese sulla trasparenza e sulla correttezza della documentazione contabile dell'organizzazione sindacale.*

La rilevanza assunta dalla trasparenza finanziaria ha indotto il legislatore inglese a prevedere precisi obblighi sulla redazione dei documenti contabili delle organizzazioni sindacali. Come è stato ricordato nel precedente capitolo, alcuni di essi trovano una loro prima formulazione già nel *Trade Union Act* del 1871. La disciplina di riferimento è oggi contenuta nel TULRCA 1992 e si compone di un dettagliato corpo normativo, la cui corretta applicazione è assicurata dal *Certification Officer*, una autorità indipendente istituita nel 1975¹³⁴.

La disciplina di carattere legislativo sulla conduzione della gestione finanziaria, prevede, in primo luogo, precisi vincoli in riferimento alla predisposizione della rendicontazione economico-finanziaria, la quale deve specificamente indicare le transazioni finanziarie, le proprietà e gli *assets* posseduti dal sindacato. Deve, inoltre, essere istituito un “*satisfactory system of control*” della situazione patrimoniale generale del sindacato, allo scopo di darne una corretta e veritiera rappresentazione. A tale fine deve essere, altresì, nominato un revisore dei conti esterno e indipendente, al quale è attribuito il compito di verificare la documentazione contabile e certificarne la veridicità e la correttezza in una apposita relazione.

È riconosciuto, inoltre, espressamente, il diritto dell'iscritto al sindacato di esaminare la rendicontazione e, in caso di accertata o sospetta condotta fraudolenta dei funzionari sindacali nella gestione delle risorse o in altri casi gravi tassativamente individuati all'art. 37B della legge, il medesimo diritto è riconosciuto al *Certification Officer*, il quale designa degli ispettori che verifichino la documentazione contabile¹³⁵.

¹³⁴ Per una descrizione del ruolo e delle funzioni del *Certification Officer*, si veda in particolare COCKBURN D., *The Certification Officer*, in DICKENS L., NEAL C.A. (a cura di), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, The Netherlands, 2006, 91 ss. L'Autore ha ricoperto l'incarico di *Certification Officer* dal 2001 al 2016. L'operato di detta autorità è stato sempre giudicato positivamente dalla dottrina inglese in ragione della sua «reputation for independence» (CAVALIER S., ARTHUR R., *op. cit.*, 377.) Prima del 1975 le funzioni erano esercitate dal *Chief Registrar of Friendly Societies*, per tale ragione lo stesso Autore ricorda come sebbene istituito nel 1975 le sue «origini risalgono al *Trade Union Act* 1871».

¹³⁵ La disposizione che ammette un potere investigativo del *Certification Officer* è stato introdotto nel 1993 e criticato in dottrina inglese (cfr. SMITH P., MORTON G., *Union Exclusion-Next Steps*, in *Ind. Rel. Journ.*, 25, I, 1994, 3 ss.; DEAKIN S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 101 ss. e 807 ss.) Gli Autori da ultimo richiamati evidenziano peraltro come si tratti di un intervento eccezionale dal momento che il *Certification Officer* si è avvalso della facoltà riconosciutagli in sole quattro occasioni.

Questo specifico potere di intervento è stato introdotto dal *Trade Union Reform Employment Rights Act* 1993 ed è stato criticato in dottrina per la sua potenziale pervasività. Nondimeno, come si è successivamente rilevato, tale prerogativa è stata raramente impiegata dal *Certification Officer*, sicché, nei fatti, essa ha avuto un <<impatto limitato sulle organizzazioni sindacali>>¹³⁶. Per converso, la prassi instauratasi in materia poggia su meccanismi di carattere informale, costruiti sulla collaborazione tra l'autorità amministrativa, l'organizzazione sindacale interessata e i rispettivi membri, quali incontri informali tra le parti o corrispondenza scritta¹³⁷.

Le organizzazioni sindacali inglesi devono, inoltre, predisporre ed inviare al *Certification Officer* il c.d. *Annual Return* (sez. 32 TULRCA 1992) contenente, in primo luogo, l'elenco complessivo delle entrate e delle uscite relative all'anno di riferimento. Nella relazione devono essere, altresì, indicate le retribuzioni e altre indennità o benefit corrisposti, nel corso del medesimo periodo, a ciascun componente dell'organo esecutivo, al presidente (laddove tale carica sia prevista) e al segretario generale. L'associazione sindacale deve allegare, inoltre, una copia del bilancio d'esercizio e l'ulteriore eventuale documentazione contabile richiesta dal *Certification Officer*. Al revisore esterno è assegnata la funzione di verificare la correttezza e la veridicità della documentazione contabile contenuta nell'*Annual Return* e redigere una apposita relazione di accompagnamento, che pure dovrà essere allegata, nella quale deve esprimere un giudizio in ordine all'esistenza di un "*satisfactory system of control*" della situazione patrimoniale generale del sindacato¹³⁸.

Alla relazione annuale deve ulteriormente essere allegato il certificato di autenticità del registro degli iscritti. Le associazioni sindacali, infatti, debbono tenere un registro indicante il nome e l'indirizzo dei rispettivi membri, costantemente aggiornato, che può essere in ogni momento esaminato dai membri stessi (sez. 24 TULRCA 1992). La veridicità dei dati contenuti nel registro deve essere attestata da

¹³⁶ Così LOCKWOOD G., *op. cit.*, 216.

¹³⁷ LOCKWOOD G., *op. cit.*, 217.

¹³⁸ I requisiti che il revisore deve soddisfare sono definiti dal *Companies Act* 2006. È espressamente previsto che tale carica non possa essere ricoperta da un delegato sindacale o da un dipendente del sindacato.

un certificatore esterno ed indipendente (cd. *Assurer*) e tale certificato deve essere, come detto, inviato annualmente al *Certification Officer*¹³⁹.

Il legislatore inglese affronta, inoltre, il problema della conoscibilità dell'andamento economico e patrimoniale dell'associazione sindacale da parte dei propri membri, riconoscendo il diritto di questi a ricevere una dichiarazione riepilogativa (c.d. *statement*). Tale dichiarazione deve contenere uno schema delle entrate e delle uscite complessive relativo al periodo di riferimento, con precisazione dell'ammontare delle entrate derivante dalla corresponsione dei contributi sindacali, l'ammontare delle entrate e delle uscite relative al fondo politico, le retribuzioni percepite dai dirigenti sindacali sopra menzionati, nonché la relazione predisposta dal revisore esterno sulla documentazione contabile (sez. 32A TULRCA 1992).

La regolamentazione legislativa prescrive, infine, al *Certification Officer* di redigere, a sua volta, una relazione annuale sull'attività complessivamente svolta, nella quale deve riportare le eventuali irregolarità riscontrate, dichiarare se abbia ricevuto doglianze da parte degli iscritti o se abbia fatto ricorso ai poteri ispettivi riconosciutegli, nonché l'esito di tutti i procedimenti instauratisi (sez. 258 del TULRCA 1992).

¹³⁹ L'obbligo di certificazione è stato recentemente introdotto e la legge individua puntualmente anche quali requisiti debbano essere soddisfatti affinché il certificatore possa essere definito indipendente (cfr. in particolare Sez. 24zB co. 3 rubricato "*Duty to appoint an assurer*"). Entrambe le disposizioni sono state introdotte dal *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*. Quest'ultimo introduce anche uno specifico dovere di riservatezza in capo all'*assurer* sulle informazioni contenute nel registro.

CAPITOLO QUARTO

IL RAPPORTO TRA GLI ISCRITTI E L'ORGANIZZAZIONE

Sommario: 1. Il procedimento di selezione degli organismi direttivi nelle teorie sulla democrazia nel sindacato. 2. I profili strutturali: la catena della legittimazione in un sistema congressuale a molti stadi. 2.1. L'analisi dei regolamenti congressuali delle associazioni sindacali italiane. 2.1.1. Il problema della competizione interna nel sistema elettorale. 2.2. Le esigenze di coesione dell'apparato: diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni. 2.2.1. Il diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni nella prospettiva comparata. 2.3. Il percorso di autoriforma del sindacato italiano: incompatibilità funzionali e rotazione nelle responsabilità dirigenziali. 2.4. La partecipazione alla definizione della strategia di governo. L'ultimo tassello della 'questione democratica'. 2.5. La tutela della partecipazione del corpo associativo nella teoria giuridica immunitaria. 3. La disciplina legislativa del procedimento di selezione degli organismi direttivi nel sistema sindacale inglese. 3.1. Strumenti di tutela delle posizioni giuridiche violate nel corso delle procedure di elezione. 4. Potere disciplinare e tutela dei diritti soggettivi degli associati nelle posizioni della dottrina italiana. 4.1. Il funzionamento della giustizia disciplinare interna: l'articolazione strutturale degli organismi dell'ordinamento sindacale. 4.1.1. La regolamentazione interna del procedimento disciplinare. 4.1.2. La tipologia delle sanzioni disciplinari nel diritto statutario delle associazioni sindacali. 4.1.3. Le garanzie di terzietà ed imparzialità dell'organo giudicante. 4.2. Il controllo giurisdizionale statale sui provvedimenti endoassociativi. 4.3. L'intervento giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema italiano. 5. La disciplina legislativa inglese a protezione dei diritti soggettivi dell'iscritto nei confronti del potere disciplinare dell'organizzazione sindacale. 5.1 Il controllo giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema inglese.

1. Il procedimento di selezione degli organismi direttivi nelle teorie sulla democrazia nel sindacato.

In apertura del precedente capitolo, quando sono state definite le categorie concettuali e le linee metodologiche della disamina, è stato anticipato che all'interno della democrazia organizzativa debbono annoverarsi, altresì, il problema della

partecipazione dei membri alla vita associativa e della protezione dei gruppi di minoranza.

A tale riguardo, il procedimento di selezione degli organismi direttivi ai vari livelli dell'organizzazione sindacale rappresenta senz'altro un momento centrale. L'elezione costituisce, infatti, lo strumento di *voice* preminente per gli iscritti e, dunque, di effettiva partecipazione alla costruzione della *Willensbildung* del sindacato e contemporaneamente un test di rispondenza del gruppo dirigente in carica rispetto alle istanze della propria base¹. Non a caso Roderic Martin nello stigmatizzare la ristretta nozione di democrazia propugnata da Allen rimarcava proprio come non fosse possibile determinare la rispondenza di un dirigente sindacale rispetto alle istanze dei propri membri se non attraverso un procedimento elettivo. Solamente la votazione, osserva l'Autore, consente di conoscere quale realmente sia l'opinione maggioritaria². Il momento elettivo costituisce, inoltre, l'occasione nella quale la minoranza può organizzarsi e provare a divenire maggioranza, ossia, in altri termini, il frangente nel quale il dissenso rispetto alla linea politico-sindacale della dirigenza può manifestarsi con maggiore visibilità. Richiamando nuovamente le affermazioni di Martin, "lo status dell'opposizione" configura un tratto caratteristico di ogni democrazia: così come nel sistema politico la democrazia esiste dove l'opposizione organizzata è tollerata, mentre il totalitarismo si insinua là dove non lo è, similmente nelle organizzazioni di interessi il grado di democrazia associativa è determinato dalla tutela della minoranza³.

¹ Il riferimento alla partecipazione in termini di *voice* quello accolto nello studio di HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass., 1970. Sul punto, altresì cfr. CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 55 ss. Nella letteratura sociologica italiana REGALIA I., *Democrazia e sindacato*, cit., 993 ss; REGALIA I., *Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato*, cit., 113 ss.; REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato. Note a margine di uno studio sui congressi sindacali in Italia*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, II, Bari, 1999, II, 897 ss. In gran parte della dottrina inglese il momento elettorale costituisce indice privilegiato di un'organizzazione democratica: EDELSTEIN J.D., WARNER M., *Comparative Union Democracy: Organisation and Opposition in British and American Unions*, London, 1976; MARTIN R., *op. cit.*, 205 ss; LEVI M., OLSON D., AGNONE J., KELLY D., *Union Democracy Reexamined*, in *Politics & Society*, II, 2009, 167 ss. (spec. 213 ss.); FAIRBROTHER P., *op. cit.*, 24 ss. per il quale l'essenza della democrazia interna è costituita dalla partecipazione dei membri alla definizione della strategia politica, e dal controllo dei delegati sui funzionari a tempo pieno. Nella dottrina tedesca: tra gli altri, LÖWISCH M., *op. cit.*, 306; più diffusamente SCHMIEGEL D., *op. cit.*, 160 ss.; OETKER H., *op. cit.*, 944, ASSHOFF G., *op. cit.*, 271.

² Queste le parole di MARTIN R., *op. cit.*, 206. Nella lettura di Allen V.L., *op. cit.*, 15, invece, l'indice di responsività dei vertici sindacali si esaurisce nella verifica delle fluttuazioni del dato delle iscrizioni all'organizzazione.

³ MARTIN R., *op. cit.*, 208. Secondo questa impostazione un criterio per determinare il grado di democrazia organizzativa diviene la frequenza con la quale i funzionari in carica vengono sconfitti alle elezioni e il grado di vicinanza dei risultati finali.

Per tale ragione, parafrasando la dottrina costituzionale che si è interessata al tema della democrazia nei partiti, può asserirsi che quando la democrazia nel sindacato c'è ne pervade l'intero modo di essere, la sua organizzazione ed i suoi processi decisionali, cionondimeno si rende manifesta principalmente in due circostanze: nella formazione delle candidature e nel momento del rinnovo degli incarichi⁴.

Oltretutto, come si è avuto modo di rilevare in apertura di questa indagine sul diritto sindacale interno vigente (v. retro par. 2.1. Cap. 3), negli statuti delle associazioni sindacali italiane il diritto soggettivo degli iscritti di eleggere i propri rappresentanti e di partecipare all'elaborazione della politica sindacale dell'organizzazione è solennemente riconosciuto. Nel quadro statutario, quindi, tale facoltà non si profila solamente come valore sintomatico della democrazia organizzativa, bensì anche quale elemento strutturale della relazione diritti-obblighi del rapporto associativo *ivi* disciplinata. In altre parole, ogni associato che si iscrive al sindacato, secondo il dettame statutario, assume l'obbligo di osservare lo statuto, di corrispondere la quota associativa e di uniformarsi alle delibere sindacali, tra queste, per esempio, si pensi alle decisioni sulla proclamazione degli scioperi e sull'osservanza del contratto collettivo stipulato. A tali obblighi, tuttavia, corrisponde, tra gli altri, il riconoscimento del diritto di partecipare <<all'elaborazione delle linee di politica sindacale, ad eleggere i propri rappresentanti>> (così art. 6 Statuto CISL).

2. I profili strutturali: la catena della legittimazione in un sistema congressuale a molti stadi.

Il procedimento elettivo e la definizione della politica sindacale dell'organizzazione hanno luogo nella c.d. stagione congressuale a cadenza quadriennale. Nel corso di questo periodo, infatti, l'esercizio del diritto di voto è funzionale, da un lato, a discutere e verificare la linea politica e le decisioni organizzative, esprimendo il proprio voto sulle tesi congressuali, sulle mozioni e sugli emendamenti e, dall'altro, a selezionare le cariche dirigenziali alle quali spetterà il

⁴ Così RUGGERI A, *Note minime in tema di democrazia intera dei partiti politici*, in *Riv. Ass. It. Cost.*, I, 2010, 1 ss.

compito di perseguire gli obiettivi espressi dalla tesi che avrà ottenuto la maggioranza dei consensi⁵.

Diversamente da quanto si dirà in relazione all'esperienza inglese, tuttavia, il corpo degli associati può partecipare direttamente e liberamente solo ai Congressi di base, mentre ai successivi stadi del processo congressuale la partecipazione avviene attraverso il meccanismo della rappresentanza delegata. In verità, il rapporto tra il modello teorico della democrazia rappresentativa e quello della democrazia diretta costituisce, da sempre, questione ampiamente discussa in letteratura e segna una costante nell'evoluzione del confronto tra le diverse posizioni nella dottrina inglese. Nella dottrina tedesca, invece, la maggioranza degli studiosi considera irrealistico il ricorso alla democrazia diretta quando la formazione sociale superi una certa misura quantitativa, di talché la transizione da un sistema fondato sulla *Mitgliederversammlung* ad uno incentrato sulla *Delegiertenversammlung* è ritenuto sostanzialmente inevitabile⁶.

Entro un sistema di democrazia delegata è però determinante assicurare quella che Otto Ernst Kempfen ha definito la "catena della legittimazione"⁷. Dal momento che, come pure non si è mancato di rilevare, in tale modello sussiste il rischio che «la partecipazione di tipo indiretto dietro a un velo di democrazia permetta manipolazioni e distorsioni»⁸, è necessario, in altri termini, costruire un procedimento di delega che garantisca in tutti gli stadi le medesime tutele che si esprimono nel primo 'anello'.

A tale proposito, è agevole innanzitutto immaginare che tanto più è elevato il numero degli anelli che compongono siffatta catena, tanto più sarà difficile soddisfare tale esigenza.

⁵ Proprio in virtù di questa duplice funzione, è ampiamente diffusa tra gli studiosi delle relazioni industriali la convinzione per cui la stagione congressuale offre «un punto di osservazione privilegiato» per la valutazione del grado di democrazia organizzativa, tanto con riguardo alla relazione tra dirigenti e corpo degli associati, quanto al rapporto tra maggioranza e minoranza. Sul punto, REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 904.

⁶ Sul punto, MORRIS H., FOSH P., *op. cit.*, 95 ss. Sulla conformità dell'assemblea dei delegati anziché degli iscritti all'art. 9 co. 3 GG, ASSHOFF G., *op. cit.*, 268 ss. Secondo gli esponenti del neo-corporativismo se si vuole il reale funzionamento del sindacalismo industriale è necessario accogliere con favore meccanismi di democrazia formale, non partecipativa, sul punto, STREECK W., *La democrazia organizzativa nei sindacati tedeschi*, in CARINCI F. (a cura di), *op. cit.*, 49 ss. (spec. 53).

⁷ L'espressione è di KEMPEN O.E., § 2 *Tarfigervertragsparteien*, cit., 604.

⁸ Così Duverger citato da REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 905, condividendone la posizione.

Ebbene, il meccanismo congressuale delle organizzazioni sindacali italiane, da questo punto di vista, è singolarmente complesso e gerarchico, perché, si sviluppa, come è stato efficacemente “riassunto”, in un << sistema a molti stadi dell'organizzazione, che dai livelli più bassi da un lato rimanda ai livelli organizzativi superiori attraverso l'invio di delegati in rappresentanza dei livelli sottostanti, dall'altro seleziona via via i diversi gruppi dirigenti. Il modello è complicato dal sovrapporsi di una gerarchia di livelli che è modellata sullo schema dell'organizzazione verticale del sindacato e di un'altra che ne ricalca l'organizzazione orizzontale. Quindi non si tratta semplicemente di un passaggio di deleghe da livelli più decentrati (locali) a livelli più accentrati (nazionali) ma della compresenza agli stessi punti (locali o nazionali) di deleghe su base specifica (categorie) o generale (istanze confederali)>>⁹.

In ragione della diversa dialettica tra il livello confederale e quello categoriale propria dell'esperienza tedesca, che pure si struttura sul modello della democrazia delegata, per esempio, la necessità di preservare siffatti equilibri viene meno, tanto che la cadenza del congresso confederale e categoriale è in entrambi i casi quadriennale, ma non coincidente (es. IG-Metall 2016, DGB 2014). Si realizza così una prima, ed evidente, riduzione della complessità procedurale. Sono, inoltre, presenti misure di coinvolgimento più immediato della base come avviene, ad esempio, nel sindacato tedesco IG-Metall, nel quale il congresso è composto da membri eletti da un'assemblea dei delegati votata dalla base associativa, saltando dunque gli ulteriori livelli dell'assemblea dei delegati territoriale e dell'assemblea dei delegati regionali.

Nell'architettura gerarchica e composita che contraddistingue il sistema italiano è la definizione delle norme e delle procedure che reggono tutto il processo congressuale a divenire fattore decisivo per assicurare la catena della legittimazione. È, infatti, attraverso di esse che si determina l'intensità del coinvolgimento degli iscritti nei livelli successivi al primo, così come la rappresentanza delle strutture territoriali al livello di vertice e che si impediscono le possibili discrezionalità ed arbitri derivanti dal meccanismo della democrazia delegata.

⁹ In questi termini, REGALIA I., *Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato*, 121.

Nella prassi sindacale italiana le norme applicabili sono normalmente stabilite dal Regolamento congressuale¹⁰. In tale documento, deliberato dall'organismo uscente al momento della convocazione del Congresso, vengono, infatti, individuati i criteri di legittimità della rappresentanza, o requisiti che su di essa incidono in modo diretto: le norme relative alla modalità di partecipazione (es. il numero dei delegati di competenza di ciascuna struttura); le modalità di svolgimento del procedimento elettorale, quali a titolo esemplificativo, i requisiti di validità per la presentazione delle liste (es. l'esistenza o meno di una soglia di sbarramento, lista bloccata o lista aperta, lista unica o liste alternative e così via); il sistema di presentazione delle mozioni congressuali, il metodo elettivo prescelto (es. proporzionale o maggioritario); la composizione della commissione elettorale (es. se la minoranza avrà diritto a nominare o meno suoi rappresentanti). In definitiva, molti elementi strutturali del modello ideale della democrazia sindacale trovano la loro disciplina nel Regolamento congressuale¹¹.

Ben si comprendono allora le ragioni per le quali si è osservato che, <<come sanno quanti hanno dimestichezza con i lavori congressuali, in molti casi il dibattito sul regolamento [congressuale] o sulla regolarità della sua applicazione sono un luogo ricorrente ogniqualvolta si sia coagulata qualche forma di opposizione consistente alla maggioranza>>¹². Al fine di verificare la partecipazione dei membri e la tutela della minoranza interna, è, pertanto, sulle regole e sulle procedure contenute in siffatti documenti che occorre soffermare l'attenzione.

¹⁰ Nell'esperienza inglese, invece, dalla 'battaglia sulle regole' nei singoli sindacati, è conseguito che il nocciolo duro della disciplina applicabile (es. sistema elettorale, quorum costitutivi, liste elettorali, modalità di partecipazione) è disciplinata dai rispettivi statuti (es. Statuto UNISON), garantendo così una tendenziale stabilità temporale e certezza delle regole.

¹¹ Per avere contezza della eterogeneità della disciplina può farsi riferimento alla soglia di sbarramento per la presentazione delle liste: nella CISL sono previsti due differenti Regolamenti, uno per l'elezione dei delegati ed uno per lo svolgimento dei lavori. Per esempio, secondo il Regolamento per l'elezione dei delegati al 1° Congresso territoriale FEMCA-CISL Milano Metropoli 21-22.02.2017, le liste per essere valide devono essere sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto (art. 9 co. 5); per il Regolamento del XVI Congresso dell'UST-CISL Latina è pari a 1/10 dei delegati (art. 11), il Regolamento per lo svolgimento dei Precongressi di base e del Congresso FAI-CISL Alto Friuli del 25 gennaio 2013, prevede che le liste per essere valide debbano essere sottoscritte da almeno il 10% dei delegati (art. 12 del Reg. congressuale).

¹² Così REGALIA I., *Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato*, cit., 125.

2.1. *L'analisi dei regolamenti congressuali delle associazioni sindacali italiane.*

La conclusione alla quale giunsero gli studiosi delle relazioni industriali alla fine degli anni Novanta, dopo aver partecipato allo svolgimento dei congressi delle tre centrali confederali italiane, fu che le ragioni di coesione interna alle associazioni sindacali italiane si concretavano in una sostanziale compressione della competizione elettorale¹³. Sebbene l'intensità divergesse a seconda dell'organizzazione, infatti, anche nei sistemi elettivi più aperti costituiva elemento fondamentale <<l'attività propositiva e di controllo della dirigenza: difficilmente sfidanti esterni non sponsorizzati dal gruppo dirigente uscente potranno avere successo, in ragione del controllo degli accessi che si ottiene attraverso la definizione dei requisiti di validità e del grado di apertura delle liste>>¹⁴. Del resto, come detto, il Regolamento congressuale che disciplina tali profili di democrazia procedurale è approvato nel momento della convocazione dell'assise congressuale, proprio dall'organismo uscente.

Più precisamente, tale dottrina ha ritenuto di poter descrivere la stagione congressuale delle organizzazioni sindacali italiane alla luce di tre diversi modelli: competizione moderatamente aperta, competizione controllata, competizione bloccata o contrattata d'anticipo. La variabilità del grado di competitività ammessa è stata ricondotta all'intensità della <<frattura irriducibile su base ideologica>> propria della singola confederazione, ossia dalla pervasività delle divisioni interne dettate da orientamenti di tipo politico che, come tali, sono componibili con maggiore difficoltà¹⁵.

Lo svolgimento dell'odierna stagione congressuale si caratterizza, nel suo complesso, per una più decisa formalizzazione delle procedure, di talché è al riguardo possibile avanzare qualche ulteriore considerazione anche alla luce della democrazia procedurale, ossia indossando gli 'occhiali del giurista'.

Nelle riflessioni della dottrina richiamata, innanzitutto, la stagione congressuale della Confederazione CISL è stata annoverata entro il primo dei modelli citati, definito a competizione moderatamente aperta, giacché la contrapposizione

¹³ REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 897 ss.

¹⁴ Così si esprime REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 911.

¹⁵ Nuovamente, REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 907.

interna non è di carattere strettamente politico-ideologico e, come tale, non minaccia la coesione interna.

Le considerazioni svolte si manifestano con evidenza nella disciplina dei meccanismi di votazione definita dal Regolamento congressuale. L'asse, infatti, ruota attorno allo scrutinio segreto in ogni grado del processo elettivo (tanto con riguardo all'elezione di gruppi dirigenti, quanto all'elezione dei delegati ai congressi di livello superiore). Le elezioni avvengono, inoltre, di norma, su scheda bianca (ossia senza una previa indicazione di proposte e indicazioni) e con un numero di candidati superiore al numero degli eleggibili. Ogni gruppo di associati può presentare una lista di candidati concorrente rispetto a quella della maggioranza, superando una determinata soglia di sbarramento, che varia a seconda dei regolamenti (e diverge a seconda che si tratti del regolamento congressuale confederale o di categoria)¹⁶. Quest'ultima è piuttosto elevata nel regolamento confederale, attualmente pari al 10%, ed è previsto l'ulteriore requisito della necessaria rappresentanza all'interno della lista di strutture appartenenti a categorie e territori geografici diversi. Tali meccanismi appaiono segnatamente diretti a limitare la tipologia di contrapposizione interna che la dottrina ha osservato essere propria di questo sindacato, ossia l'articolazione e specificità degli interessi settoriali e territoriali.

Nel procedimento congressuale della confederazione CGIL, secondo gli studiosi di relazioni industriali, tende, invece, a prevalere quella che è stata definita una competizione bloccata o contrattata d'anticipo.

Tale affermazione si manifesta, nella disciplina sindacale interna vigente, in primo luogo, nell'uso del voto segreto solamente per l'elezione da parte delle assemblee di base dei propri delegati, mentre nel corso delle istanze congressuali successive la votazione avviene, di norma, in modo palese. Si esprime, inoltre, nella costante ricerca di un accordo di vertice, segnatamente all'interno del Comitato Direttivo, propedeutico alla predisposizione di un unico Documento congressuale, a firma del Segretario generale uscente, nel quale è definita la strategia politico-sindacale¹⁷. La proposizione al corpo associativo di un unico documento, infatti,

¹⁶ Si rimanda alla nt. 11 per le diverse percentuali.

¹⁷ Emblematica in tale senso la formulazione del Regolamento del XVIII Congresso CGIL, 2014, il quale è interamente costruito sull'evenienza della proposizione di due documenti congressuali alternativi. La ragione risiede nel mancato accordo all'interno del Comitato Direttivo tra la minoranza de 'il sindacato è un'altra cosa' di Giorgio Cremaschi e la posizione maggioritaria del segretario

costituisce espressione del valore attribuito dalla confederazione all'unità di governo, principio più volte richiamato finanche in statuto.

La necessità che le competizioni elettorali si svolgano all'interno di equilibrio prefissato si manifesta, altresì, nelle regole sull'elezione del Segretario generale di tutti i livelli. La proposta di candidatura è infatti preceduta dalla definizione, che oggi spetta all'Assemblea Generale, degli «indirizzi e dei criteri politici» che detta candidatura deve soddisfare.

L'importanza di garantire l'unità della Confederazione (così, in particolare, la delibera 1 dello Statuto CGIL) conduce peraltro ad una maggiore tutela della minoranza interna. Anche tale rilievo emergeva dallo studio di Ida Regalia, per la quale dal sistema di competizione contrattata discende la necessità di «definire un equilibrio contrattato tra le parti in cui la componente maggioritaria si assum[e] l'onere di garantire spazi e partecipazione agli incarichi di governo interno alle componenti minori»¹⁸. Difatti, laddove non si raggiunga il sopramenzionato «accordo di vertice», il Regolamento congressuale individua normalmente dettagliate norme a tutela dell'opposizione (es. necessità di una commissione elettorale pariteticamente composta, pari tempo nella presentazione dei documenti alle assemblee di lavoratori e delegati etc.). Mentre all'esito della stagione congressuale, alla minoranza che sottoscrive il c.d. «patto di governo unitario» sono riconosciute diverse garanzie e poteri ulteriori: lo *status* di «Area programmatica» al quale è collegato un robusto assetto di tutele (es. sedi per riunioni, uso degli strumenti interni per la comunicazione etc.) ed una rappresentanza sia all'interno negli organi dirigenti che negli organi di controllo¹⁹.

Inoltre, nel tentativo di comporre il crescente dissenso interno, tale confederazione ha introdotto in statuto norme tradizionalmente contenute nel

generale Susanna Camusso. Successivamente, tuttavia (ossia nel corso dei 10 giorni entro i quali era possibile presentare ulteriori documenti alternativi) è stato proposto un terzo documento alternativo, firmato da Maurizio Landini. Ne è conseguita una dissonanza tra il Regolamento congressuale costruito per una competizione a due soggetti e l'effettiva competizione congressuale costruita su tre documenti con altrettante liste collegate.

¹⁸ REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 906.

¹⁹ Cfr. Delibera 1 «Pluralismo e unità della CGIL» allegata allo Statuto CGIL. La linea di continuità tra le osservazioni di Ida Regalia conseguenti alla partecipazione ai congressi e le disposizioni statutarie odierne è ulteriormente confermata dal fatto che l'autrice giungeva alla conclusione dell'esistenza di un «patto di governo» tra maggioranza e minoranza sulla base delle dichiarazioni di un «dirigente storico» della CGIL (REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 906.); un riferimento che trova oggi espressa previsione in delibera di attuazione allo statuto.

regolamento, così da garantire una tendenziale stabilità temporale e certezza delle regole. L'art. 6 co. 2, significativamente rubricato 'democrazia sindacale', infatti, disciplina taluni connotati essenziali del metodo elettorale: è sancito oggi che il sistema elettorale debba basarsi sul metodo proporzionale e che agli iscritti e delegati sia riconosciuto il diritto di presentare una lista con soglia di sbarramento fissata al solo 3% (laddove, per esempio, come detto il Regolamento congressuale della CISL confederale prevede una soglia del 10%, quello della Femca-Cisl del 5%).

Alle medesime ragioni di ricerca di un compromesso politico pre-elettorale, possono ricondursi i meccanismi procedurali della confederazione UIL. La stagione congressuale, infatti, è incentrata sull'utilizzo del voto palese e della lista unica concordata, sistema criticato nelle teorie sulla democrazia interna proprio per le scarse garanzie di competitività che ne conseguono. Questo sistema costituisce il metodo elettivo ordinario per l'elezione in sede congressuale ai vari livelli degli organi deliberativi e degli organismi di controllo. Solamente nel caso in cui vi sia una richiesta con atto formale presentata da un numero di delegati rappresentanti almeno il 20% dei voti congressuali e di almeno 3 diverse strutture si potrà procedere all'elezione mediante voto segreto²⁰.

La dottrina più sopra richiamata ha annoverato la stagione congressuale di tale ultima confederazione entro il terzo modello, ossia quello della competizione controllata, poiché l'equilibrio tra le diverse componenti interne è mutevole, sì da rendere più incerta una sua composizione e più precari gli accordi pre-elettorali raggiunti²¹. Al riguardo, tuttavia, una valutazione complessiva sul suo funzionamento non risulta possibile dall'esame della normativa interna, stante l'assenza di regole altrettanto formalizzate ed elaborate; può forse avanzarsi l'osservazione per cui il carattere laconico delle disposizioni permette, a ben vedere, proprio una maggiore adattabilità delle stesse alla mutevolezza degli orientamenti.

²⁰ Cfr. art. 5 Statuto UILM e Regolamento congressuale UILTUCS.

²¹ REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato*, cit., 908 ss.

2.1.1. Il problema della competizione interna nel sistema elettorale.

L'esame degli aspetti procedurali avvalorata, dunque, le conclusioni alle quali è pervenuta la dottrina circa l'assenza di una adeguata competizione interna che determina una sostanziale impermeabilità del sindacato-apparato. Da questo punto di osservazione, la maggiore formalizzazione odierna sembra essersi sostanziata in una cristallizzazione delle prassi e pratiche tradizionalmente in uso. Le procedure di elezione e selezione dei rappresentanti si allontanano, pertanto, dalle teorie della democrazia politica, secondo le quali, affinché un sistema sia democratico, non è sufficiente che le elezioni abbiano luogo, ma è necessario, altresì, che dette elezioni si svolgano in un quadro di effettiva e corretta competizione fra i diversi candidati²².

L'assenza di competizione interna, e con essa la scarsa democrazia interna nel momento elettivo, viene giustificata dagli studiosi che hanno approfondito il procedimento congressuale con la necessità di garantire la coesione interna, giacché quest'ultima costituisce una condizione necessaria per poter affrontare la concorrenza sindacale esterna, conseguente all'esistenza di un sistema sindacale di tipo pluralista. Tale dottrina afferma, in particolare, che «la libera concorrenza interna (..) avrebbe effetti distruttivi, dal momento che per le fazioni che si trovassero in posizioni di minoranza senza essere associate al governo diverrebbe più conveniente una strategia di exit anziché di voice. Ed è pertanto tale minaccia credibile di uscita ad agire da potente incentivo al negoziato e all'accordo interno, anziché al confronto e al conflitto aperto, per non pregiudicare lo spazio occupato nel mercato della rappresentanza»²³.

Esistono, tuttavia, elementi di giudizio che contraddicono tale impostazione, in quanto nel sistema inglese, per esempio, l'alto grado di conflittualità interna comporta proprio un'accentuazione della competizione elettorale. Vi sono, infatti, tradizionalmente più candidati che concorrono per la medesima posizione. Finanche per la carica di segretario generale nazionale di categoria (che costituisce la massima

²² A tale proposito cfr. DELLA PORTA D., *Democrazie*, Bologna, 2011, 20. Il medesimo problema dell'individuazione di indici rivelatori del tasso di democrazia accomuna la dottrina che affronta lo studio della democrazia interna alle forme partitiche. Sul punto, tuttavia, vi è sostanziale accordo sul fatto che la formazione delle candidature alle elezioni e le modalità di rinnovo delle cariche siano da annoverarsi tra gli indici più attendibili. L'opacità delle modalità di proposizione delle candidature e la rotazione al vertice limitata ad un determinato gruppo di soggetti è considerata «spia altamente attendibile di scarsa democrazia interna» così RUGGERI A., *op. cit.*, 4.

²³ Queste le considerazioni di REGALIA, *Quale democrazia nel sindacato*, 907.

carica stante i diversi rapporti tra confederazione e categorie), al candidato della maggioranza si contrappongono, di norma, diverse altre candidature, e, al riguardo, i risultati elettorali anche più recenti sembrano confermare che si tratti di una effettiva competizione interna²⁴. La strategia di *exit* costituisce senz'altro una possibile opzione della minoranza, ma non sembra invero essere una scelta in ogni caso necessitata.

2.2. *Le esigenze di coesione dell'apparato: diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni.*

I delegati del Congresso eletti attraverso tale complesso meccanismo non scelgono, peraltro, gli organi dirigenti dell'associazione. Questi, infatti, designano i componenti degli organi di rappresentanza generale (Consiglio Generale nella CISL, Consiglio nella UIL, Comitato Direttivo nella CGIL), ossia gli organi che assumono le funzioni assembleari tra un congresso e l'altro, ai quali compete, in una fase successiva alla conclusione della riunione congressuale, l'elezione degli organismi con funzioni più propriamente di governo (le segreterie e gli esecutivi).

A tale proposito, si manifesta, tuttavia, una interessante innovazione nel panorama sindacale italiano, costituita dall'istituzione nella confederazione CGIL di un nuovo organismo, denominato Assemblea Generale, a cui compete l'elezione del Segretario generale e i componenti della segreteria di tutti i livelli. La sua introduzione costituisce la risposta al vivace dibattito interno originato dalla proposta di introdurre il metodo elettorale delle primarie, quale strumento per districare la complessa

²⁴ Nell'elezione del 21 aprile 2017 i candidati alla segreteria nazionale dell'Unite the Union erano tre e il segretario generale uscente è stato riconfermato con il 59,067% dei voti, mentre il secondo e il terzo candidato hanno ottenuto rispettivamente il 53,544% e il 17,143% dei voti <http://www.unitetheunion.org/growing-our-union/about-us/structure/2017-general-secretary-election/> (consultato il 28.07.2017); nell'elezione del 17 dicembre 2015 i candidati alla segreteria nazionale del Unison invece erano quattro e il segretario generale uscente è stato riconfermato con il 49,4 % dei voti, mentre gli altri tre candidati hanno ottenuto rispettivamente il 26,4%, il 12,6% e l'11,6% dei voti, si veda <https://www.unison.org.uk/news/press-release/2015/12/general-secretary-election-results/> (consultato il 28.07.2017); Nell'elezione del 12 novembre 2015, i candidati alla segreteria nazionale del sindacato GMB, la terza organizzazione sindacale inglese per numero di iscritti, erano due. Il candidato vincitore ha ottenuto il 57% dei voti contro il 43% del secondo candidato (<http://www.gmb.org.uk/assets/media/documents/congress/General%20Secretary%20&%20Treasurer%20Certified%20Report.pdf> (consultato il 28.07.2017).

dinamica congressuale, garantendo la partecipazione libera degli iscritti e la legittimazione diretta del Segretario generale di tutti i livelli²⁵. Sebbene la proposta non sia stata accolta, con la conseguenza che l'elezione avviene ancor' oggi attraverso il modello della democrazia delegata, tale organismo è costituito per espressa previsione statutaria per la maggioranza da membri e delegati territoriali ampliando, per tal via, il coinvolgimento della base nel complesso procedimento congressuale a molti stadi (art. 16 co. 14 Statuto CGIL)²⁶.

È, dunque, agli organi di rappresentanza nella CISL e nella UIL ovvero, all'Assemblea Generale nella CGIL che verranno sottoposte le candidature per l'elezione dei vertici dell'associazione sindacale: Segretario generale e componenti della Segreteria.

In tutte le organizzazioni sindacali l'organo dirigente uscente, qualora non si ricandidi ha, per prassi consolidata, ovvero in applicazione di apposite clausole statutarie, il diritto di proporre una propria candidatura, garantendo in tal modo una continuità rispetto alla linea politico-sindacale precedente. Nella confederazione CISL sia il Segretario generale che i componenti dell'organo esecutivo uscente possono avanzare proposte sulla composizione degli organi da eleggere. Nella confederazione CGIL il diritto di proposta è attribuito al solo Segretario generale uscente e circoscritto alla sola carica di Segretario generale, ma le differenze sono invero solamente formali atteso che il Segretario eletto potrà poi scegliere i componenti della Segreteria attraverso lo strumento della lista bloccata. All'organo dirigente confederale in carica, è sovente riconosciuto, a cascata, il diritto di proposta, conferma o sostegno dei candidati degli organismi dirigenti delle strutture territoriali e regionali di livello confederale e in taluni casi anche delle Federazioni nazionali di categoria. Al Segretario generale di categoria del livello nazionale compete, invece, il medesimo diritto con riguardo alle strutture di livello inferiore.

²⁵ La proposta è stata presentata da Maurizio Landini della FIOM (Il Fatto Quotidiano, 17 novembre 2012) mentre non ha avuto significativo seguito la pur interessante proposta di Paolo Pirani, Segretario Generale della UILTUCS di introdurre un *election day* del sindacato, ossia l'individuazione di una settimana nel corso della quale tutti i lavoratori possano eleggere i propri rappresentanti (Il Corriere, 8 settembre 2014).

²⁶ Cfr. Documento approvato dalla Conferenza di Organizzazione della CGIL, del 17-18 settembre 2015, segnatamente il punto 2 rubricato "Democrazia e partecipazione". In attuazione delle decisioni della conferenza, il Comitato Direttivo della CGIL ha eletto all'unanimità l'Assemblea generale. Pertanto, il prossimo Segretario generale della confederazione non sarà eletto dal Comitato Direttivo, bensì dalla citata assemblea.

La proposta di candidatura è normalmente preceduta da una fitta rete di consultazioni che riguardano però, evidentemente, le strutture sindacali e tiene, dunque, conto più delle esigenze di apparato e coesione interna che di quelle della base associativa. Dal momento che la candidatura nasce dalla composizione degli interessi interni avanzati in sede di consultazione, spesso ad essa non se ne contrappongono altre, sì che quando ciò avviene, all'organismo competente per l'elezione (tanto al Consiglio Generale nella CISL, quanto al più innovativo organo dell'Assemblea Generale oggi presente nella CGIL) verrà avanzata una unica candidatura e la 'competizione' elettorale si svolgerà, di fatto, con un solo candidato.

È evidente che in detto meccanismo si accentua il carattere rituale del momento elettivo, il quale si sostanzia in una sorta di vaglio e conferma degli accordi politici già assunti, con la conseguenza che perdono parzialmente di significato quelle garanzie di democrazia procedurale formale espresse nelle disposizioni statutarie di alcune organizzazioni sindacali ai sensi delle quali, per esempio, l'elezione del Segretario generale e della Segreteria avvengono con voto individuale e a scrutinio segreto²⁷.

L'espressione del dissenso può incanalarsi in questi casi non tanto nell'elezione in sé – che viene data in sostanza per scontata – , ma nel numero di voti ottenuti, ed è questa la ragione dell'importanza attribuita nelle discussioni interne alla circostanza per cui il candidato abbia ottenuto non una mera maggioranza ma una tendenziale unanimità dei consensi.

Tale complessa dinamica si riverbera nella definizione degli equilibri interni, giacché come scrisse Bruno Manghi le Segreterie costituiscono <<il cuore della struttura rappresentativa del sindacato>>²⁸, sia in ragione delle ampie competenze ad esse attribuite, sia perché anche statutariamente è alla Segreteria e all'organo esecutivo che compete la convocazione dell'organo assembleare (Consiglio Generale e Comitato Direttivo) dell'organizzazione²⁹.

²⁷ Cfr. altresì SANTORO PASSARELLI G. *Responsabilità delle organizzazioni sindacali*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino, 2013, 418, il quale similmente osserva che l'elezione costituisce in realtà un momento rituale.

²⁸ Così MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 28-29.

²⁹ Cfr. a titolo esemplificativo per il livello confederale: art. 28 Statuto CISL, art. 16 Statuto CGIL, art. 34 Statuto UIL.

2.2.1. Il diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni nella prospettiva comparata.

Non può mancarsi di rilevare come i meccanismi fin qui descritti a garanzia della coesione interna non costituiscano, in realtà, un tratto inconsueto alla luce della prospettiva comparata. Il diritto di proposta, per esempio, è elemento strutturale anche del sistema sindacale tedesco, sicché, a titolo esemplificativo, nell'IG-Metall, il *Personalvorschlag* è riconosciuto al Comitato Esecutivo uscente e la proposta di candidatura riguarda la composizione delle principali cariche dell'esecutivo: segretario generale, segretario aggiunto, tesoriere³⁰. Anche in tal caso, è del tutto infrequente che vi siano candidature contrapposte, tanto che ad oggi, il candidato proposto è poi sempre divenuto il successivo Segretario generale, mentre il dissenso si è concentrato sulla percentuale di voti favorevoli da quest'ultimo ottenuta³¹. Cionondimeno, una differenza di non poco momento è costituita, al riguardo, dalla presenza all'interno dello stesso organo esecutivo proponente di funzionari volontari (c.d. *ehrenamtlichen Mitglieder*) che costituiscono la maggioranza (29), rispetto ai funzionari a tempo pieno (7). Oltretutto, dal momento che i componenti volontari concorrono alla sua composizione durante tutto il periodo di carica dell'esecutivo, ne discende che essi possono svolgere anche una funzione di controllo sul suo operato.

Parimenti, il medesimo accentramento decisionale che scaturisce dal meccanismo del diritto di proposta-mancata proposizione di candidature alternative, si esprime in modo del tutto simile anche nell'esperienza tedesca, sebbene non nel rapporto tra confederazione e categoria (che come si è visto diverge in modo significativo in tale sistema), bensì soltanto nel rapporto tra il livello nazionale e territoriale di categoria. Al livello nazionale, infatti, è statutariamente attribuita, alternativamente, la prerogativa di confermare la candidatura o l'elezione del livello gerarchicamente inferiore. Dunque, esemplificando, nella IG-Metall il direttore del distretto (il c.d. *Bezirksleiter*) non è eletto ma nominato dal Comitato Esecutivo

³⁰ La proposta è votata e resa pubblica tramite apposito comunicato ufficiale cfr. la proposta di Jörg Hofmann quale successore di Detlef Wetzel <https://igm-gewerkschaftstag-2015.de/personalvorschlag-fuer-die-neue-fuehrung-der-ig-metall/> (consultato il 06.09.2017).

³¹ Nella elezione a Segretario generale fino ad oggi più controversa, vale a dire la candidatura nel 2003 di Jürgen Peters, quest'ultimo è stato eletto con il solo 66% dei consensi. <http://www.bild.de/geld/wirtschaft/ig-metall/wechsel-an-der-spitze-41274538.bild.html> (consultato il 06.09.2017).

nazionale e risponde alle direttive di quest'ultimo, mentre i componenti del Comitato Esecutivo Territoriale devono essere confermati dal livello nazionale³². Nella IG-BCE i *Landesbezirks* così come i componenti dell'esecutivo necessitano della conferma da parte dell'esecutivo nazionale. I funzionari a tempo pieno dell'esecutivo dei vari livelli, inoltre, sono eletti su indicazione dell'esecutivo nazionale e assunti, trasferiti e destituiti dall'esecutivo nazionale stesso³³.

L'esistenza di queste disposizioni statutarie è stata non a caso spesso criticata dagli Autori che, come si è detto nel corso del secondo capitolo, sostenevano la necessità di un intervento legislativo sulla democrazia nelle associazioni, mentre nelle elaborazioni dottrinali più recenti tali previsioni sono giustificate dall'esigenza di garantire una strategia omogenea in tutti i distretti territoriali e porta la dottrina a descrivere la struttura organizzativa dei sindacati sulla base di due diversi principi: da un lato il principio della costruzione (*Aufbau*) democratica, dall'altro l'inclusione di elementi gerarchici a garanzia della unità interna e della capacità d'azione dell'organizzazione³⁴.

Peculiare in prospettiva comparata è, invece, a quanto consta, l'ampio ricorso allo strumento delle cooptazioni, che pure asseconda necessità di compromesso e accordi interni al sindacato-apparato dettati da logiche di carattere politico. Rispondono a queste esigenze, infatti le previsioni statutarie, che esemplificando: sanciscono la prerogativa degli organi direttivi confederali e delle Federazioni di categoria nazionale di cooptare nell'organismo dirigente membri non eletti nella

³² Cfr. § 14 co. 2 Statuto IG-Metall per cui i componenti della segreteria territoriale (Orstvorstandsmitglieder) debbono essere confermati dalla segreteria nazionale della IG-Metall. E nel caso di violazione degli obblighi statuari il Vorstand ha il diritto di nominare transitoriamente un incaricato amministratore ovvero di destituire l'intero Ortsvorstand.

³³ Si veda sul punto ASSHOFF G., *op. cit.*, 274, e le disposizioni statutarie di IG BCE §§ 31 nr. 2, 34 nr. 3 Statuto IG BCE. La prevalenza del livello nazionale connota anche il sindacato UNISON, poiché nasce dalla fusione di diverse sigle rappresentanti i lavoratori nel settore del pubblico impiego, tradizionalmente considerate dalla dottrina inglese fortemente centralistiche. Divergeva peraltro il grado di coinvolgimento dei delegati e attivisti a carattere volontario (c.d. lay-members) e per tale ragione in sede di fusione si sono scontrati due modelli organizzativi: quello del NUPE in cui prevaleva l'apparato burocratico e quello di NALGO maggiormente attento al coinvolgimento degli iscritti e della partecipazione. (sul punto TERRY M., *Negotiating the Government of Unison: Union Democracy in Theory and Practice*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1996, I, 87 ss. il quale ritiene che il modello NALGO potrà prevalere nella pratica stante il numero maggiore di iscritti di questo secondo sindacato).

³⁴ Per le posizioni della dottrina che sosteneva la necessità di un intervento legislativo: TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, 80 ss. Sull'impostazione della dottrina odierna, invece: cfr. ASSHOFF G., *op. cit.*, 275.

misura del 5%, mentre negli organismi dei sindacati territoriali di categoria detta percentuale può essere del 10%³⁵ e finanche del 20% in talune circostanze (ai sensi dell'art. 21 Statuto CISL); prevedono la possibilità di cooptare fino ad un massimo di 1/10 del numero dei componenti di volta in volta fissato per la <<necessità politica di allargamento del gruppo dirigente>> (ai sensi dell'art. 16 Statuto CGIL); disciplinano la facoltà di cooptare membri non eletti nella percentuale massima del 5% per coinvolgere <<dirigenti sindacali particolarmente rappresentativi>> (ai sensi dell'art. 33 Statuto UIL).

2.3. Il percorso di autoriforma del sindacato italiano: incompatibilità funzionali e rotazione nelle responsabilità dirigenziali.

L'indagine sulla disciplina regolativa interna del procedimento elettorale che, come s'è visto fino a questo momento, si dimostra fortemente permeato dalle ragioni di apparato, disvela, comunque, l'esistenza di alcune previsioni a contemperamento delle esigenze organizzative.

Accanto all'istituzione dell'Assemblea Generale nella CGIL di cui già si è dato conto, tale considerazione si manifesta nelle previsioni statutarie con le quali le associazioni sindacali hanno autonomamente fissato limiti di età per la proposizione delle candidature, ovvero per la permanenza in determinati incarichi all'interno dell'associazione. Si esprime, inoltre, nelle clausole che stabiliscono limiti al numero dei mandati del Segretario generale e delle segreterie di tutti i livelli dell'organizzazione sindacale, nonché, infine, nelle disposizioni sulle incompatibilità funzionali.

Queste norme si prefiggono l'obiettivo di incentivare il rinnovamento organizzativo, la rotazione delle responsabilità dirigenziali, nonché una più rigorosa autonomia dell'associazione da impulsi di carattere esterno, mostrandosi, dunque, quali importanti fattori di democrazia sindacale interna. Oltretutto, mentre l'individuazione dei limiti di età configura un aspetto della democrazia organizzativa

³⁵ Prevede una percentuale di membri cooptati pari al 10% per esempio la FIM-CISL cfr. art. 15 co. 2 Statuto.

proprio altresì della disciplina statutaria delle associazioni sindacali tedesche e inglesi, il limite al numero dei mandati costituisce un aspetto di contemperamento alla concentrazione del potere, peculiare della sola esperienza italiana. Nemmeno la disciplina legislativa inglese, infatti, come si approfondirà nel prosieguo, introduce limiti al numero dei mandati prevedendo solamente l'obbligo di rielezione a cadenza quinquennale³⁶.

Con riferimento all'individuazione del limite di età, nelle confederazioni CISL e UIL non possono candidarsi a Segretario generale o comunque a componente della Segreteria, coloro i quali al momento dell'elezione abbiano superato il limite di età per il collocamento in pensione di vecchiaia per gli uomini nell'assicurazione generale obbligatoria dell'Inps. La confederazione CGIL, invece, similmente a quanto previsto dalle associazioni sindacali inglesi, stabilisce la cessazione dall'incarico al raggiungimento del 65° anno di età³⁷.

Per quanto concerne la previsione sul limite al numero dei mandati, invece, gli statuti delle associazioni sindacali italiane prevedono che i Segretari Generali e i componenti di segreteria di tutti i livelli non possano rimanere in carica, rispettivamente, per più di due mandati (CGIL) o tre mandati (CISL e UIL, con la precisazione che in quest'ultimo sindacato la norma è applicabile al solo segretario generale)³⁸.

³⁶ La limitazione del numero dei mandati trae origine dal modello di elezione presidenziale statunitense, sancita nel secondo dopoguerra, ai sensi del quale «no person shall be elected to the office of the president more than twice». Tale sistema è stato oggetto di vivaci dibattiti dottrinali in Italia a partire dai primi anni '90 soprattutto con riguardo al metodo di elezione del governo locale. Secondo la dottrina, infatti, (VASSALLO S., *Commento all'art. 2*, in BARBERA A. (a cura di), *Elezione diretta del sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, Rimini, 1993, specc. 33; VANDELLI L., *La limitazione dei mandati del sindaco: spunti a margine di una sentenza*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2008, II, 143 ss.), la sua introduzione «si presentava come indispensabile complemento agli elementi da trapiantare, quale contemperamento alla concentrazione del potere ed alla personalizzazione della rappresentanza politico-istituzionale, garantendo per legge un proficuo ricambio, e contenendo le rendite di posizione». Il modello statunitense di limitazione del numero dei mandati è stato recepito dal legislatore italiano con l. n. 81 del 1993 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale ed è oggi disciplinato dall'art. 51 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. n. 267 del 2000), che stabilisce un limite massimo di due mandati consecutivi estensibile ad un terzo mandato nel caso di comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti. Nella disciplina dell'associazione non riconosciuta non è stabilito un limite al riguardo, cionondimeno parte della dottrina (GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 188) ritiene che gli amministratori non possano essere nominati a vita, giacché tale limite costituisce una delle «caratteristiche più salienti dell'organizzazione corporativa: quella della possibilità d'un controllo reciproco tra i diversi organi nei quali sono divisi i poteri del gruppo».

³⁷ Cfr. Delibera n.7, 7.1.6 allegata allo Statuto CGIL.

³⁸ Cfr. Con riguardo alla confederazione CISL: Art. 17 Statuto CISL. Rotazioni «Al fine di favorire la rotazione nelle responsabilità dirigenziali, Segretari generali e Segreterie a tutti i livelli, come

Infine, l'assetto regolativo delineato dagli statuti si compone dalle previsioni sulle incompatibilità funzionali. L'individuazione delle singole fattispecie che integrano l'incompatibilità e il grado di incisività diverge tra le confederazioni soprattutto a portato delle diverse esperienze storico-evolutive (es. è evidente l'accento posto da CGIL e UIL sulle incompatibilità di carattere politico). Nel complesso, sono previste, in primo luogo, incompatibilità di carattere interno, che, a seconda dei casi, agiscono a monte, impedendo la candidatura di soggetti che ricoprono determinati incarichi, ovvero intervengono quale filtro a valle, obbligando l'eletto a scegliere quale carica ricoprire (es. è incompatibile la carica di segretario generale con quella di tesoriere o con incarichi esecutivi in altre strutture). Ad esse si affiancano, in secondo luogo, le incompatibilità di carattere esterno. Per esempio, è incompatibile lo svolgimento di incarichi esecutivi nell'associazione sindacale e nei partiti politici: il soggetto non sarà, pertanto, candidabile o dovrà rinunciare, a seguito della sua elezione, ad una delle due cariche; parimenti, il dirigente sindacale che intende candidarsi alle elezioni politiche dovrà essere sospeso dall'esercizio delle sue funzioni. È incompatibile, inoltre, l'esercizio di funzioni sindacali con lo svolgimento di incarichi gestionali, amministrativi o esecutivi in attività imprenditoriale o istituzionale non di designazione sindacale³⁹.

importante fattore di democrazia sindacale, il periodo massimo entro cui è possibile ricoprire la medesima carica è di tre mandati (12 anni)»; nella confederazione UIL, si veda Art. 51 Statuto UIL «La carica di Segretario generale nelle strutture di qualsiasi livello, non può essere ricoperta per un periodo complessivamente superiore ai tre mandati congressuali» (Il limite dei tre mandati congressuali è stato introdotto con lo Statuto del 2012). In relazione alla confederazione CGIL: delibera 7 Regola per la selezione dei gruppi dirigenti, Titolo I, Numero massimo dei mandati, allegata allo Statuto CGIL. In tale ultima organizzazione, il limite del doppio mandato è esteso anche ai direttori provinciali dell'INCA ed è prorogabile nel caso in cui la struttura operi in territori di piccole dimensioni. Il limite del doppio mandato è stato esteso anche ad incarichi politici non elettivi con funzioni di rappresentanza dell'organizzazione (es. capodipartimento, responsabile d'ufficio). Il ricambio nelle cariche non elettive può rappresentare una possibile risposta alle condivisibili preoccupazioni avanzate in dottrina, per le quali un troppo frequente ricambio della dirigenza di carattere elettivo può portare all'emergere di una diversa oligarchia, quella dei funzionari non eletti (UNDY R., MARTIN R., *Ballots and Trade Union Democracy*, cit., 209 ss. e BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto.*, cit., 20 ss.).

³⁹ Nella CISL nei casi in cui l'esistenza di una incompatibilità sia da considerarsi dubbia si procede ad un giudizio di non conflittualità con le finalità proprie dell'organizzazione sindacale espresso dal Consiglio Generale (cfr. art. 5 Reg. attuazione Statuto CISL). La situazione di incompatibilità di un funzionario può essere avanzata da qualsiasi iscritto mediante apposito ricorso al Collegio Nazionale dei Proviviri. Nella CGIL, invece, è il Collegio Statutario Nazionale che nella sua funzione di organismo di interpretazione delle clausole statutarie svolge in via preventiva tale la funzione: attraverso apposite richieste da parte di iscritte e/o di organismi in ordine alla corretta applicazione della norma (art. 7 dello Statuto CGIL) il Collegio assume con delibera la decisione in ordine alla incompatibilità delle funzioni (es. è stata ritenuta incompatibile la carica di Consigliera di Parità e lo svolgimento di cariche elettive nell'organizzazione a tutti i livelli).

2.4. La partecipazione alla definizione della strategia di governo. L'ultimo tassello della 'questione democratica'.

Si è detto in precedenza che la stagione congressuale svolge una duplice funzione nella vita associativa sindacale, poiché l'iscritto al sindacato esprime il proprio voto al fine di eleggere i rappresentanti dell'organizzazione, nonché allo scopo di stabilire la linea politica sindacale dell'organizzazione, espressa nelle diverse tesi congressuali, nelle mozioni e negli emendamenti. Con riguardo a questa seconda funzione, la proposta di programma politico-sindacale per il governo dell'associazione è contenuta, in primo luogo, nel documento congressuale a firma del Segretario Generale uscente, deliberato al momento della convocazione della stagione congressuale. Tale documento è suscettibile di essere modificato successivamente dai Congressi di diverso livello attraverso l'approvazione di apposite mozioni o emendamenti, mentre laddove vi siano candidati concorrenti, questi ultimi potranno contrapporre al documento maggioritario tesi congressuali c.d. globalmente alternative, nelle quali esporre la propria linea politica di governo dell'associazione sindacale.

Tuttavia, le medesime ragioni di unità di apparato alla base della disciplina sul funzionamento del sistema elettorale esaminata fino a questo momento, caratterizzano, in modo non dissimile anche la definizione della strategia di governo. L'articolazione dell'assetto regolativo sulla proposizione dei documenti politici è tale, infatti, da privilegiare la sottoposizione al corpo associativo di un unico documento congressuale, originato dalla mediazione interna tra i gruppi di vertice (es. attraverso la previsione di una serie di stringenti vincoli procedurali per la proposta di documenti alternativi, come a titolo esemplificativo, un termine breve per la presentazione, accompagnato da predeterminate soglie di sbarramento).

Comunque sia, il vero nodo della questione è al riguardo costituito dal contenuto dei programmi elaborati. Sia le tesi congressuali che eventualmente si contrappongono in presenza di più candidature nel corso della stagione congressuale, che il documento politico e le mozioni finali approvate dal Congresso, si contraddistinguono per la polivalenza delle formulazioni e la genericità degli obiettivi (es. lotta all'evasione fiscale, welfare, questione dell'abbandono scolastico, diritto al

voto agli immigrati, la necessità di contrasto alla globalizzazione e tematiche più attinenti al lavoro quale welfare universalistico, flessibilità dell'età pensionabile etc.), tanto che è spesso tutt'altro che agevole tracciare una linea distintiva tra i documenti di maggioranza e quelli di opposizione (laddove presenti) o tra i diversi emendamenti e mozioni di modifica al documento congressuale. Oltretutto, il documento finale approvato dal Congresso si limita ad esprimere pareri a carattere non vincolante ad avanzare raccomandazioni, ovvero a sollecitare l'attenzione dell'organizzazione su talune tematiche.

Nelle affermazioni di Bruno Manghi proprio la conformazione dei documenti congressuali costituisce il *vulnus* di Congressi, perché, sostiene l'Autore, il loro limite è che <<le linee di condotta dell'organizzazione vengono scelte più attraverso l'elezione di persone che attraverso la votazione di mozioni onnicomprensive e poco vincolanti>>⁴⁰. La scarsa vincolatività delle dichiarazioni finali costituisce nel pensiero dell'Autore <<un punto cruciale della nostra questione democratica>>, in ragione del disallineamento tra la funzione effettivamente svolta dal Congresso e la funzione ad esso formalmente attribuita dallo statuto. In effetti, come si è detto allorché si è delineata l'architettura statutaria delle organizzazioni sindacali, l'assise congressuale dovrebbe costituire il "massimo organo deliberante". Nelle parole dell'Autore, ciò significa che quest'ultimo dovrebbe costituire il momento nel quale <<decidere intorno al funzionamento dell'organizzazione, alla distribuzione delle risorse interne e (...) alle scelte rivendicative in modo sufficientemente vincolante per l'esecutivo>>⁴¹.

Da tale disallineamento discende, invece, uno sbilanciamento dei poteri in favore dell'organo esecutivo, il quale, tuttavia, come si è visto in precedenza, è espressione principalmente delle esigenze di apparato, con conseguente ridimensionamento della funzione di controllo e di legittimazione proprie dell'organismo assembleare.

⁴⁰ MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 27.

⁴¹ Così nuovamente MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 27.

2.5. *La tutela della partecipazione del corpo associativo nella teoria giuridica immunitaria.*

Dal comporsi delle molteplici disposizioni statutarie, delle prassi sindacali e dei filtri necessari ad accomodare le esigenze dell'apparato interno discende un ridimensionamento del momento congressuale quale strumento di partecipazione del corpo degli associati, tanto alla scelta dei propri rappresentanti, quanto alla definizione della strategia sindacale dell'organizzazione di cui sono parte. I meccanismi procedurali introdotti a contemperamento, quali la previsione di un numero massimo di mandati, ovvero l'istituzione di organismi che ampliano il coinvolgimento della base associativa, pur rilevanti, non sembrano sufficienti a colmare quello che appare costituire il nodo del procedimento elettorale emerso dalla disamina: l'organizzazione interna, in particolare, si modella attraverso un sistema elettorale che tende a tramutarsi in un fatto essenzialmente confermativo di accordi già assunti, come tale incapace di promuovere quella reciproca influenza tra organizzazione e base associativa che dovrebbe, invece, continuamente sostenere e rivitalizzare l'attività di composizione degli interessi e rappresentanza propria di ciascuna organizzazione⁴².

La dottrina ha ampiamente argomentato come le ragioni di coesione interna spingano verso questa direzione e, sebbene l'accentuata competizione elettorale propria delle organizzazioni sindacali inglesi mostri che l'esistenza di un sistema sindacale di tipo pluralista non conduce necessariamente all'adozione di una strategia di *exit* da parte della minoranza, nondimeno la composizione dei diversi interessi interni costituisce un elemento indefettibile di ogni organizzazione. Come pure emerge dalla comparazione con il sistema elettorale statutariamente disciplinato dei sindacati tedeschi, in altre parole, le esigenze di unità interna inducono inevitabilmente a imporre limiti e vincoli ad una visione della procedura congressuale quale processo di

⁴² A conclusioni non dissimili del resto giunge altresì CARUSO B. *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 74 per il quale «ciò che tende a prevalere nel sindacato italiano nel momento della selezione dei gruppi dirigenti a tutti i livelli e in tutte le tre grandi Confederazioni, è un sistema di sostanziale cooptazione sottoposta a qualche forma di vaglio elettorale, sistema ritenuto il più idoneo a mantenere un certo grado di coesione interna». MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 27 per cui la funzione dei congressi è quella di sancire o correggere «processi di cooptazione» e con toni più critici altresì RICCIARDI M., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *Lav. Dir.*, II, 1988, 239.

formazione della strategia sindacale e selezione dei dirigenti fondato sulla ricomposizione progressiva di proposte liberamente espresse a partire dal basso.

Siffatte ragioni di coesione strutturale, in quanto necessitate, debbono essere considerate espressione della libertà di organizzazione sindacale costituzionalmente tutelata all'art. 39 co. 1 della Carta Costituzionale. Di conseguenza, può operarsi una 'traduzione' del modello di democrazia politica e, segnatamente, un temperamento del rigore del modello 'ideale' di aperta e completa competizione, adattandolo alla natura del sindacato quale organizzazione di interessi e formazione sociale ideologicamente caratterizzata. Come ricordato quando sono state definite le categorie concettuali di questo studio sul funzionamento interno, infatti, sebbene le determinanti strutturali della democrazia politica costituiscano il punto di riferimento della democrazia sindacale, le specificità proprie di tale formazione ne impongono un adattamento, costruendo, in particolare, un sistema che, interpretando il pensiero di Bruno Manghi, potremmo dire essere fondato su di una nozione di 'democrazia possibile'⁴³.

La problematica che la disamina solleva, non è, dunque, se le ragioni di apparato debbano essere tutelate, quanto se la necessaria salvaguardia di esse non debba essere contemperata con il diritto di partecipazione, scelta e controllo sui rappresentanti degli associati, che costituiscono, invero, prerogative consustanziali, ossia l'essenza stessa, di ogni organizzazione di rappresentanza. La costruzione giuridica immunitaria, infatti, teoricamente fondata su di una esegesi dell'art. 39 co. 1 Cost., quale precetto normativo a salvaguardia della sola autonomia sindacale, mentre consente di tutelare dette ragioni di coesione interna, impedisce di accordare protezione alle posizioni giuridiche endoassociative degli iscritti all'organizzazione, poiché a questi ultimi riconosce soltanto il diritto di aderire e recedere dall'organizzazione sindacale. Del resto, come si è ricordato nel secondo capitolo, la teorica immunitaria si è formata e sviluppata in un quadro situazionale nel quale non si ponevano significative questioni di tutela della partecipazione. In dottrina si constatava che il coinvolgimento degli iscritti alla vita associativa era sufficientemente garantito dal sindacato grazie a strumenti partecipativi autonomamente fissati, i quali,

⁴³ MANGHI B., *Democrazia minima*, cit., 24, l'Autore infatti afferma: «la Democrazia con la «d» maiuscola è fuori dalla nostra portata. (...) Domandiamoci allora ciò che è possibile fare, o almeno le direzioni da scegliere nell'arco definito da alcuni anni e limitatamente a ciò che si può fare nel sindacato».

diversamente da quelli propri dei partiti politici, consentivano un efficace collegamento dei dirigenti con la propria base associativa⁴⁴.

L'analisi fin qui condotta pone, invece, in discussione la possibilità di calare tali considerazioni nel contesto odierno. Nel sistema congressuale descritto, le decisioni assunte dagli organismi scelti attraverso apposito procedimento elettorale, vincoleranno successivamente gli iscritti, ma non sembrano essere fondate sulla partecipazione necessaria a far ritenere che siano, altresì, espressione e manifestazione della volontà del corpo associativo. Ne consegue che, nelle mutate condizioni fattuali, il sindacato non appare essere altrettanto legittimato dal consenso dei rappresentati, ponendosi oggi con maggiore rilievo la necessità di affiancare alla salvaguardia della coesione interna la tutela del diritto di partecipazione degli iscritti.

Con la necessità di determinare un contemperamento tra le ragioni di unità strutturale e di coinvolgimento degli iscritti si confronta la dottrina tedesca, accogliendo una esegesi del dettato costituzionale teoricamente fondata sul principio del bilanciamento. La struttura delle organizzazioni sindacali tedesche è così costruita sul rapporto dialettico tra *innergewerkschaftliche Demokratie*, desumibile a corollario dalla libertà di coalizione individuale, e principi strutturali gerarchici a tutela della c.d. *Geschlossenheit* (l'unità e la coesione interna), espressione invece della libertà sindacale collettiva, entrambe tutelate quale precipitato necessario della libertà sindacale di cui all'art. 9 co. 3 GG. Nell'interpretazione del disposto costituzionale sostenuta dalla dottrina, la condizione democratica costituisce un preciso limite al diritto del sindacato di stabilire autonomamente le proprie regole interne, sulla base della considerazione per cui le esigenze di unità debbono essere salvaguardate ma non sono perciò solo sufficienti a negare la necessità di un loro contemperamento con le ragioni di protezione dei diritti soggettivi dei singoli⁴⁵.

L'impiego del principio del bilanciamento nell'impostazione esegetica dell'art. 9 co. 3 GG consente, dunque, alla dottrina tedesca di pervenire alla creazione di un

⁴⁴ Come ricordato in precedenza è MENGONI L., *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Riv. soc.*, 1971, 1 ss. ora in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, 181, in particolare a valorizzare gli strumenti partecipativi del sindacato in contrapposizione con i meccanismi propri dei partiti politici, nondimeno, CARUSO B., "Costituzionalizzare" il sindacato, cit., 603, osserva che, più in generale, l'astensionismo legislativo fosse fondato su di una concezione del sindacato, comune in dottrina, «come soggetto presente nei luoghi di lavoro, fortemente legittimato, nell'azione di rappresentanza, dal consenso dei rappresentati».

⁴⁵ ASSHOFF G., *op. cit.*, 275.

sistema che, diversamente dalla costruzione giuridica immunitaria, permette di salvaguardare anche i diritti soggettivi di coloro i quali compongono la base circoscritta ma qualificata dell'intera associazione, senza disconoscere l'esistenza di ragioni di coesione strutturale.

3. La disciplina legislativa del procedimento di selezione degli organismi direttivi nel sistema sindacale inglese.

L'esigenza di promuovere una maggiore partecipazione del corpo associativo nella procedura di selezione ed elezione del gruppo dirigente, al fine di rafforzarne la posizione di influenza e condizionamento, ha convinto il legislatore inglese ad intervenire con una organica disciplina anche su questo aspetto della democrazia interna, prescrivendo taluni precisi vincoli procedurali debitamente sanzionati⁴⁶.

Il momento istitutivo di questa nuova configurazione del rapporto tra eteroregolazione e autonomia statutaria risale fin al *Trade Union Act* del 1984 e, in seguito alle modifiche intervenute nel tempo, trova oggi la sua organica e compiuta disciplina nel già citato TULRCA 1992⁴⁷. Al momento della sua introduzione, la normazione del procedimento elettivo aveva sollevato perplessità, in quanto considerata eccessivamente limitante dell'autonomia sindacale nella definizione del rispettivo sistema elettorale. Per tale ragione, fu avanzato apposito reclamo al Comitato di Esperti dell'OIL, il quale considerò la regolamentazione conforme ai

⁴⁶ L'indagine della Commissione Donovan del 1968 aveva posto in luce, infatti, la scarsa rappresentatività del gruppo dirigente ed evidenziato che la peculiare funzione esercitata dal sindacato nell'ordinamento giuridico giustificava la configurabilità di un pubblico interesse ad una gestione più adeguata della vita associativa interna. Sulla base di tali considerazioni il *Trade Union Act 1984* riteneva che i dirigenti non fossero più in adeguato collegamento con la base, derivandone che le decisioni assunte non potevano considerarsi espressione delle istanze del corpo associativo e come tali sorrette dalla necessaria legittimazione. Cfr. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, cit., 17 ss.

⁴⁷ BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, cit., 17 ss. ricorda come il *Trade Union Act* del 1984 non costituisca il primo esempio di intervento in materia di elezioni sindacali. Tuttavia, in precedenza, o il legislatore si era limitato a introdurre disposizioni meno incisive rispetto a quella in commento, oppure, come nel caso del *Trade Union Act* del 1964 sulla regolamentazione della procedura di fusione (c.d. *amalgamation*) tra sindacati, l'intervento pur penetrante, non era stato accolto altrettanto criticamente dalle organizzazioni sindacali. Sulle motivazioni politiche legate all'introduzione della disciplina elettiva si vedano, invece, ampiamente UNDY R., MARTIN R., *Legislation and the Election of Union Moderates*, cit., 24 ss.; FOSH P., MORRIS H., MARTIN R., SMITH P., UNDY R., *Union Autonomy, a Terminal Case in the UK? A comparison with the Approach in Other European Countries and the USA*, in *Empl. Rel.*, 15, III, 1993,13; MCLLROY J., *op.cit.*, 70 ss.

dettami dell'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948, argomentando che, al legislatore nazionale è consentito disciplinare taluni aspetti della vita organizzativa sindacale, laddove operi un preciso bilanciamento tra le ragioni dell'intervento legislativo e la salvaguardia dell'autonomia sindacale. In tale caso, osservò il Comitato, la limitazione al diritto del sindacato di stabilire le proprie norme interne doveva ritenersi ammissibile, perché bilanciata dalla necessità di <<promuovere principi di democrazia all'interno del sindacato o ad assicurare che la procedura elettiva si svolga nel modo appropriato, nel dovuto rispetto dei diritti dei membri, impedendo la nascita di qualsiasi conflitto a seguito delle elezioni>>⁴⁸.

Il perno attorno al quale, fin dalla sua introduzione, ruota tale assetto legislativo è costituito dalla previsione di meccanismi di democrazia diretta anziché delegata nell'elezione dei vertici dell'associazione sindacale. Il legislatore, infatti, riconosce il diritto di ciascun membro di eleggere liberamente e direttamente tutti i componenti degli organi dirigenti del livello nazionale, segnatamente: il presidente, il segretario generale (o soggetti altrimenti denominati che svolgono le medesime funzioni) e i componenti dell'organo esecutivo (ossia normalmente del National Executive Committee, oppure del National Executive Council) (sez. 46 e 119 del TULRCA 1992)⁴⁹.

Nell'impostazione di *individual accountability* accolta del legislatore inglese, in particolare, l'introduzione dell'obbligo di elezione diretta degli organi dirigenti costituisce lo strumento più adeguato per rendere i vertici del sindacato effettivamente responsabili nei confronti dei propri iscritti, rafforzandone o meno la posizione in relazione al consenso ottenuto tra il corpo associativo. Richiamando sul punto le affermazioni di Marco Biagi a commento del provvedimento legislativo che introdusse tale metodo elettivo, vale a dire il succitato *Trade Union Act* del 1984, attraverso la prescrizione del sistema della democrazia diretta, il legislatore inglese intendeva segnatamente <<impedire (...) ai dirigenti di vivere in una sorta di limbo>>⁵⁰, che

⁴⁸ Così si esprime il Comitato di Esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, *Report III* (Parte 4A), Ginevra, OIL, 1985, 197.

⁴⁹ Non sono invece stabiliti vincoli procedurali per l'elezione dei delegati a livello locale (diversamente da quanto previsto dalla legge greca l. n. 1264 del 1982 e dal *Landrum-Griffin Act* 1959 statunitense), perché considerata dal Green Paper *Democracy in Trade Unions* sostanzialmente impraticabile, sul punto FOSH P., MORRIS H., MARTIN R., SMITH P., UNDY R., *op. cit.*, 7 ss.

⁵⁰ Così si esprime BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, cit., 36.

consentisse loro di evitare il confronto diretto con le istanze della propria base. Non a caso, anche nel corso del dibattito parlamentare che condusse all'approvazione della legge, osservava l'Autore, la necessità di una maggiore vicinanza tra i vertici e la base aveva costituito l'argomento di dibattito principale. Si sosteneva, infatti, che bisognasse garantire agli iscritti di poter votare direttamente i propri dirigenti <<né più né meno di quanto viene concesso ai cittadini in occasione dei vari appuntamenti elettorali>>⁵¹.

Il ricorso al metodo dell'elezione diretta, peraltro, non significa che ogni iscritto debba essere ammesso a votare per ciascun membro dell'organo esecutivo. Solamente il Segretario Generale, infatti, dovrà essere espressione di tutti gli iscritti, mentre per l'elezione dei membri dell'esecutivo, la singola organizzazione sindacale può dividere il corpo degli associati in collegi circoscrizionali elettorali (le c.d. *consituencies*). La previsione, in tale modo, si prefigge di garantire che i membri dell'esecutivo siano espressione di tutte le aree geografiche e di tutti i diversi settori merceologici rappresentati, o di quelle che la singola organizzazione riterrà nella sua autonomia di dover rappresentare direttamente nell'esecutivo nazionale.

Inoltre, siffatta disciplina non si applica indistintamente a tutte le organizzazioni sindacali. L'eccezione più rilevante al riguardo è costituita dall'esclusione delle confederazioni sindacali, ossia più precisamente <<dell'organizzazione i cui membri non siano individui ma altre organizzazioni sindacali>>. La *ratio* di detta esclusione è agevolmente spiegabile ricordando le ristrette prerogative attribuite alla confederazione nel sistema sindacale inglese. Difatti, dal momento che l'amministrazione e la gestione del rapporto tra i sindacati affiliati e i rispettivi iscritti costituisce competenza esclusiva di questi, alla confederazione non sono riconosciute situazioni giuridiche di potere esercitabili direttamente nei confronti del corpo associativo. Non rientrano nell'ambito di applicazione della legge, pertanto, l'elezione del Segretario Generale e del Comitato Esecutivo della TUC, i quali sono statutariamente eletti dalla Conferenza dei delegati per la durata di cinque anni, con mandato revocabile annualmente dalla stessa Conferenza⁵².

⁵¹ Nuovamente, BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, cit., 38.

⁵² Cfr. Rule 10, del TUC rules and standing orders.

Un secondo, e però condivisibilmente discusso, pilastro del procedimento elettorale normativamente disciplinato è costituito dalla previsione sul sistema di votazione. La disciplina in vigore sancisce che l'elezione delle cariche sindacali debba avvenire a cadenza quinquennale, mediante il ricorso al metodo elettorale del voto per corrispondenza: ciascun membro titolare del diritto di voto ha facoltà di ricevere per posta al proprio domicilio la scheda elettorale con la lista dei candidati, che potrà successivamente rispedita al sindacato sempre a mezzo del servizio postale⁵³.

In verità, il provvedimento legislativo istitutivo, ossia il *Trade Union Act* 1984 (TUA), ammetteva accanto al menzionato voto per corrispondenza anche il metodo del voto sul luogo di lavoro (c.d. *workplace ballot*). Tuttavia, con il successivo *Employment Act* 1988 (EA) il voto postale è divenuto l'unico sistema di votazione ammesso, perché il solo ritenuto idoneo a garantire la libertà del singolo iscritto nell'esercizio del diritto di voto, ossia la libertà da <<interferenze o costrizioni da parte del sindacato, da altri membri, funzionari o dipendenti del sindacato stesso>> (così ora sez. 51 TULRCA 1992).

Fin dalla sua introduzione, detta modalità di votazione è stata oggetto di persuasive critiche in ragione delle difficoltà procedurali e i costi connessi alla sua attuazione. Questi non trovano nemmeno una giustificazione nell'esigenza di garantire una maggiore partecipazione del corpo associativo, dal momento che le ricerche empiriche condotte in dottrina hanno rivelato come, tutt'al contrario, il coinvolgimento degli associati sia maggiore ricorrendo al metodo del voto nei luoghi di lavoro, piuttosto che al voto per corrispondenza⁵⁴. Di qui, l'obiezione mossa al legislatore da parte della dottrina inglese di aver creato le condizioni generali affinché i sindacati definiscano procedure elettorali democratiche, epperò di aver introdotto al contempo misure che, in concreto, riducono la partecipazione degli iscritti⁵⁵.

⁵³ L'introduzione dell'obbligo di elezione quinquennale è stato criticato da BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, cit., 40 ss. perché nel sistema inglese prima dell'intervento legislativo la designazione dei massimi organi dirigenti avveniva ad opera del Congresso, il quale essendo convocato annualmente aveva in effetti una possibilità di controllo sull'operato e di eventuale revoca della dirigenza assai frequente. L'introduzione del requisito poteva creare, nell'opinione dell'Autore, una 'inamovibilità per cinque anni provocando così un arretramento del livello di democrazia interna.

⁵⁴ UNDY R., MARTIN R., *Legislation and the Election of Union Moderates*, cit., 26. Il voto postale si concreta in un costo elevato per le organizzazioni sindacali inglesi a seguito dell'abolizione della sovvenzione pubblica introdotta nel 1984 e loro spettante fino al 31 marzo 1996 (TULRERA 1993 s. 7; the funds for trade union ballots regulations (revocation) regulations 1993, Si 1993/233);

⁵⁵ Queste le conclusioni di FOSH P., MORRIS H., MARTIN R., SMITH P., UNDY R., *op. cit.*, 6.; UNDY R., MARTIN R., *Legislation and the Election of Union Moderates*, cit., 26. Le associazioni sindacali inglesi

L'intervento del legislatore è diretto non solo a favorire la partecipazione del corpo associativo, bensì anche ad incentivare una maggiore trasparenza e correttezza dello svolgimento del procedimento selettivo. A garanzia di una libera e aperta competizione elettorale è sancito, innanzitutto, il diritto soggettivo di ciascun candidato a non essere irragionevolmente escluso, tutelabile mediante apposito ricorso al *Certification Officer*. Inoltre, la legge affronta il problema connesso al tendenziale monopolio dei canali di comunicazione (organi di stampa interni, accesso e controllo degli elenchi degli aventi diritto al voto etc.) e del possibile squilibrio di risorse finanziarie esistente tra candidati di minoranza e maggioranza in campagna elettorale, stabilendo il principio di non discriminazione nelle candidature. A tale fine, segnatamente, è riconosciuto *ex lege* a ciascun candidato il diritto di disporre del c.d. *election address*, ossia un documento propagandistico di presentazione della propria candidatura, che deve essere inviato ad ogni iscritto dall'organizzazione sindacale, – la quale, dunque, ne sostiene il costo – assieme alla scheda elettorale. Il *Certification Officer* nelle sue pronunce ha più volte chiarito come il principio di non discriminazione legislativamente previsto non comporti però la necessità del sindacato di mantenersi neutrale nell'elezione, ben potendo pertanto appoggiare una sola candidatura ed inviare ai membri ulteriore materiale propagandistico a nome del sindacato a sostegno di uno solo fra i candidati⁵⁶.

Una ulteriore disposizione a garanzia della correttezza sulle modalità di svolgimento delle elezioni è costituita dall'introduzione dell'obbligo di supervisione esterna sulle procedure elettorali. Mentre, infatti, nel sistema italiano e tedesco tale funzione rimane attribuita ad organi interni all'organizzazione stessa (es: uno scrutatore interno, commissione di garanzia etc.)⁵⁷, il TULRCA 1992 stabilisce in

hanno più di recente nuovamente criticato il metodo elettorale del voto per posta, proponendo l'introduzione del voto elettronico. Ciò comporterebbe uno sgravio notevole di spesa per il sindacato e una maggiore semplicità organizzativa, senza il rischio paventato dal Governo di possibili pressioni-interferenze o costrizioni. In risposta alle sollecitazioni provenienti dalle organizzazioni sindacali, nel corso del *iter* parlamentare che ha portato alla promulgazione del *Trade Union Act 2016* è stato approvato un apposito emendamento volto ad avviare uno studio indipendente sui sistemi di sicurezza nella votazione elettronica al fine di utilizzare in futuro tale modalità per la consultazione degli iscritti in tema di sciopero. Ne discutono più ampiamente DUKES R., KOUNTOURIS N., *op. cit.*, 337 ss.

⁵⁶ Cfr. Per tutte Lyons v Unite the Union (Amicus Section) 23 ottobre 2009, CO. Sul punto si veda anche DEAKINS S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1013 ss.

⁵⁷ Con riguardo a tale profilo la struttura delle tre centrali confederali italiane diverge in modo significativo, sia con riguardo alla composizione della commissione elettorale di garanzia (per es. la CGIL tende a garantire la rappresentanza al suo interno di tutte le posizioni di minoranza), sia con riguardo alle modalità di ricorso per irregolarità e violazioni del regolamento congressuale (es. nella

dettaglio i requisiti che debbono essere soddisfatti nella nomina dello scrutatore, tra cui appunto la sua indipendenza verso l'organizzazione sindacale, i compiti e le funzioni spettantigli, le informazioni che debbono essere contenute in un apposito *report* redatto da quest'ultimo, nonché talune regole di trasparenza sulla base delle quali, per esempio, il detto *report* deve essere trasmesso a tutti gli iscritti dell'associazione. Lo scrutatore deve, invece, sottoscrivere una apposita clausola di riservatezza (c.d. *duty of confidentiality*) con riguardo principalmente al contenuto dei registri (nomi e indirizzi dei membri) che non deve essere reso pubblico, salvo in casi espressamente stabiliti (es. quando richiesto dal *Certification Officer* per l'esercizio delle sue funzioni oppure per procedimenti penali pendenti).

Al duplice scopo di tutelare la massima trasparenza del procedimento elettorale e rinvigorire la posizione giuridica degli iscritti nei confronti della rispettiva organizzazione sindacale, infine, il legislatore prescrive allo scrutatore indipendente di attestare che la procedura elettiva si sia svolta in modo corretto, oppure, alternativamente, laddove abbia ravvisato delle irregolarità, esprimerne e motivarne le ragioni nel *report* successivamente inviato agli associati.

3.1. Strumenti di tutela delle posizioni giuridiche nel procedimento elettivo.

L'eventuale giudizio negativo sullo svolgimento delle elezioni sindacali espresso dallo scrutatore indipendente, non rende, comunque, queste ultime illegittime. Fino alle recenti modifiche apportate dal TUA 2016, era riconosciuto esclusivamente il diritto dell'iscritto al sindacato di agire in giudizio per la verifica del corretto svolgimento del procedimento elettorale. Una volta ricevuto il *report*, in particolare, l'iscritto poteva decidere di ricorrere alternativamente al *Certification Officer* ovvero alla magistratura ordinaria⁵⁸. Il nuovo assetto regolativo in materia, invece, all'interno del complessivo quadro di modifiche apportate alle funzioni del *Certification Officer*, riconosce a quest'ultimo ufficio anche un potere di intervento diretto sulle elezioni sindacali.

UIL i ricorsi sono decisi in primo e unico grado dalla Commissione elettorale, mentre nella CGIL possono essere riconosciuti a seconda dei casi fino a tre gradi di giudizio).

⁵⁸ Per una analisi della disciplina si veda DEAKINS S. MORRIS S.G., *op. cit.*, 1010 ss.

Qualora sia accertata la violazione da parte del sindacato di una o più previsioni, il *Certification Officer*, in seguito alle modifiche intervenute con l'*Employment Relations Act 1999*, oltre ad accertare l'inosservanza dell'assetto normativo, può emettere altresì un ordine di esecuzione (c.d. *enforcement order*) che prescriva al sindacato i passi da intraprendere per porre rimedio all'accertata violazione (sez. 72 A). Tra questi, può essere disposta finanche l'indizione di una nuova elezione (c.d. *fresh election*).

Peraltro, la funzione effettivamente svolta in materia elettorale dall'ufficio del *Certification Officer* è essenzialmente di mediazione, giacché in dottrina si è osservato come la maggioranza dei ricorsi presentati siano stati risolti attraverso una conciliazione di tipo informale, mentre l'adozione di provvedimenti nei confronti delle associazioni sindacali è stata limitata a casi di acclarata violazione dei diritti legislativamente protetti⁵⁹.

4. Potere disciplinare e tutela dei diritti soggettivi degli associati nelle posizioni della dottrina italiana.

La tutela dei diritti soggettivi dei singoli iscritti e delle minoranze quale indice della qualità democratica di un sistema organizzativo, si apprezza altresì esaminando le modalità di esercizio del potere disciplinare da parte degli organismi competenti⁶⁰.

In questo profilo della vita associativa, tuttavia, si esprime con evidenza anche l'essenza del sindacato quale formazione sociale ideologicamente caratterizzata. Per tale ragione, l'esercizio di siffatto potere può considerarsi, a seconda del punto di visuale che si accoglie, quale strumento di autotutela associativa, perché risponde alla necessità di salvaguardare la coesione dell'organizzazione, oppure, al contrario, quale possibile mezzo di controllo del gruppo di maggioranza sul dissenso interno.

Considerate le molteplici sfaccettature che assume il potere disciplinare in una simile formazione sociale, non può stupire se proprio sull'esercizio di quest'ultimo e,

⁵⁹ Tra il 1986 e il 1990, per esempio, il CO ha emesso solamente 23 pronunce di accertamento della violazione dei requisiti legislativi e in soli due casi ha espresso dubbi sulla volontà delle unions di ottemperare ai vincoli di legge cfr. SMITH P., FOSH P., MARTIN R., HOW M., UNDY R., *Ballots and Union Government in the 1980s*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 31, III, 1993, 368.

⁶⁰ Sul punto, CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 84 ss.

in particolare, sull'adozione del provvedimento espulsivo, si sia manifestato in modo più vivace il dibattito tra la posizione interventista e la posizione immunitaria. La prima, infatti, è diretta a tutelare le situazioni giuridiche soggettive potenzialmente lese all'interno del rapporto associativo, mentre la seconda è portatrice dell'esigenza di proteggere l'organizzazione sindacale da possibili sovrapposizioni di visioni preconcepite esterne sulle scelte e sulle priorità espresse da quest'ultima. L'indirizzo dottrinale immunitario, infatti, non nega l'opportunità di una struttura sindacale democratica. L'osservanza da parte degli organismi endoassociativi competenti delle garanzie procedurali a tutela del singolo membro è <<desiderabile dal punto di vista etico>>, ma diviene soccombente rispetto all'<<estrema discrezionalità di valutazioni inevitabilmente riservata agli stessi organi sotto il profilo sostanziale>>⁶¹.

Detta teorica, come è stato osservato nel secondo capitolo, si fonda però sulla constatazione di un sostanziale rispetto della democrazia interna, tanto che, si è detto, Rescigno osservava come il restringimento del potere giurisdizionale al solo profilo della legittimità non destava preoccupazione in ragione dell'assenza di violazioni significative dei diritti e delle libertà degli iscritti⁶². Del resto, gli studi sul funzionamento interno del sindacato confermavano tale convincimento, perché dal più approfondito studio sulla democrazia interna svolto alla metà degli anni Ottanta, emergeva, in primo luogo, una sostanziale assenza di contrasti interni, e, in secondo luogo, che le sanzioni disciplinari endoassociative erano strumenti <<scarsamente efficaci o poco utilizzati in Italia rispetto ad altri ordinamenti>>⁶³.

Il quadro d'insieme, dunque, rendeva senz'altro meno urgente una discussione sulla necessità di prevedere un sistema di controllo esterno sull'uso e possibile abuso del potere disciplinare da parte dell'associazione sindacale, giacché gli strumenti di tutela autonomamente disposti dalle organizzazioni sindacali davano buona prova di

⁶¹ Così CARABELLI U., *op. cit.*, 222, similmente VOLPE PUTZOLU G., *op. cit.*, 78 ss.

⁶² Cfr. RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., 243, per il quale al tempo era «eccessiva la preoccupazione di gravi violazioni dei diritti individuali attraverso il provvedimento di esclusione» conseguendone che «la limitazione del controllo a mera legalità, anche se si risolve in una sostanziale insindacabilità, non suscita allarme». Tiziano Treu nel 1986 sosteneva che «l'Italia è l'unico paese sviluppato in cui se si foggiano i repertori di giurisprudenza non si trova, per lunghi anni, nessun intervento giurisprudenziale nei rapporti interni al sindacato» (le affermazioni dell'Autore sono citate da ROMAGNOLI U., *Il sindacato e la legge*, cit., 4). Sul punto, inoltre, CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 208, per il quale il riconoscimento della giurisdizione penale consente di «non sopravvalutare eccessivamente i pericoli insiti in una soluzione immunitaria che renda la vita interna dei sindacati (e dei partiti politici) impermeabile all'intervento dell'autorità giudiziaria statale».

⁶³ Queste le conclusioni di CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 88.

funzionamento. Il proposito con il quale si è affrontato questo approfondimento dell'ordinamento intersindacale, peraltro, è costituito proprio dalla verifica dell'aderenza di siffatte considerazioni alla realtà sindacale odierna, di talché è necessario concentrare ora l'attenzione sullo stato della conflittualità interna e sul grado di efficacia della funzione di autocontrollo a cui la teorica immunitaria affida la tutela delle posizioni giuridiche nello svolgimento del rapporto associativo e, dunque, sulla tipologia di garanzie procedurali autonomamente previste.

4.1. Il funzionamento della giustizia disciplinare interna: l'articolazione strutturale degli organismi dell'ordinamento sindacale.

L'approfondimento del sistema disciplinare delle organizzazioni sindacali italiane, permette, in primo luogo, di rilevare l'accresciuta importanza degli organismi di giustizia interna nella regolazione delle dinamiche organizzative e dei rapporti interni all'organizzazione. Per corroborare tale affermazione, può richiamarsi, innanzitutto, il numero delle controversie risolte dal Collegio dei Probiviri della CISL, il quale, secondo le ricerche empiriche più recenti, ha pronunciato oltre 11.000 decisioni⁶⁴. Può, inoltre, osservarsi che nella CGIL, dove l'esistenza di correnti e fazioni a base partitica ha portato tradizionalmente a privilegiare la ricerca del compromesso politico, è stato sancito il principio della divisione dei poteri a partire dal Congresso del 1991, sono state istituite le Commissioni di garanzia a tutela dei procedimenti elettivi interni agli inizi degli anni 2000, e una delle autoriforme più recenti è costituita proprio dalla riorganizzazione degli organismi di giustizia interna, avvenuta nel 2010.

Le ragioni che hanno portato a tale progressiva modificazione del funzionamento della vita associativa delle organizzazioni sindacali, sembrano principalmente riconducibili alla diversa natura delle odierne controversie interne, le quali trovano sempre meno la loro origine in dissidi ideologicamente connotati. Di conseguenza, i consueti strumenti del compromesso e dell'avvicendamento politico non si dimostrano più adeguati, nel nuovo contesto, a comporre il contenzioso

⁶⁴ Il dato sul numero delle pronunce del Collegio dei Probiviri è contenuto in VARTOLO D., *op. cit.*, 127.

infrasindacale. Le conclusioni alle quali è pervenuta la ricerca più sopra richiamata sulle decisioni degli organismi di giustizia interna dell'organizzazione sindacale CISL, infatti, segnalano, con riflessioni che appaiono potersi estendere alle altre associazioni, precisamente che «le grandi difese ideali (...) si sono affievolite ed il conflitto interno ha cambiato qualità, diventando di difficile mediazione politica»⁶⁵.

Dalla maggiore rilevanza del sistema giurisdizionale nel governo delle relazioni endoassociative è conseguita, peraltro, una significativa formalizzazione delle procedure. Attualmente, il diritto sindacale interno disciplina, come s'è visto quando si è definita la cornice statutaria dei sindacati, specifici organismi per la risoluzione delle controversie – che in quell'occasione si sono definiti quali «organi facoltativi» –, normandone il funzionamento in modo più rigoroso. Inoltre, il quadro dispositivo interno delle associazioni sindacali regola, oggi, per quanto concerne il sistema sanzionatorio, ulteriori aspetti della materia, tra cui, il procedimento applicabile nell'esercizio del potere disciplinare e le garanzie riconosciute all'associato.

Entrando più nello specifico della disamina dell'attuale conformazione strutturale, l'articolazione del sistema di giustizia disciplinare interna definito dal diritto statutario, diverge in modo piuttosto significativo tra le singole associazioni sindacali, tanto che non è possibile delineare un modello unico e trasversale⁶⁶.

Nell'organizzazione sindacale CGIL, in particolare, l'esercizio della funzione giurisdizionale, all'interno della quale si pone altresì l'adozione dei provvedimenti disciplinari, costituisce competenza esclusiva del livello confederale e, come si è accennato in precedenza, è stata oggetto di riforma da parte del Congresso ordinario XVI 5-8 maggio 2010, che ha deliberato la modifica della struttura degli organismi competenti e ridefinito le modalità di esercizio del potere disciplinare⁶⁷. Nell'assetto

⁶⁵ Così VARTOLO D., *op. cit.*, 124.

⁶⁶ A tale riguardo si pone peraltro, il problema del carattere derogabile o meno dell'art. 24 co. 3 cod. civ. che attribuisce la competenza a deliberare l'espulsione del socio all'organo assembleare. Alla tesi maggioritaria per la quale la competenza può essere attribuita anche ad altri organi dell'associazione (cfr. ampiamente CARABELLI U., *Associazione sindacale*, cit., 438 ss.) si contrappone la diversa teoria secondo la quale la disposizione richiamata ha carattere imperativo e inderogabile, perché costituisce uno strumento di tutela della democrazia interna dell'associazione (GALGANO F. *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 189-190).

⁶⁷ Prima della intervenuta riforma, il sistema giudiziario si articolava su tre gradi di giudizio. Il primo grado era costituito dal Comitato di Garanzia Regionale, i cui componenti erano eletti Congresso regionale. Le decisioni assunte erano impugnabili innanzi al Comitato di Garanzia Interregionale, che costituiva il grado di appello. L'ultimo grado di giudizio era rappresentato dal Comitato di Garanzia

vigente, la competenza in materia è attribuita in primo grado ai Comitati di Garanzia Interregionali, le cui decisioni sono appellabili innanzi al Comitato di Garanzia Nazionale, che è oggi competente a statuire anche sul merito della controversia⁶⁸. Tuttavia, al fine di temperare la prevalenza accordata al livello orizzontale rispetto a quello categoriale, la normativa statutaria prevede che i componenti di detti organi debbano essere costituiti in pari percentuale da strutture orizzontali e verticali (art. 21 Statuto CGIL).

Quale evidente precipitato del modello federativo proprio dell'associazione sindacale CISL, invece, la competenza a decidere sulle controversie interne, anche in materia disciplinare, è ripartita tra il livello confederale e quello categoriale. Precisamente, il Collegio dei Probiviri delle Federazioni Nazionali di Categoria e il Collegio dei Probiviri delle Unioni Sindacali Regionali-Interregionali costituiscono le istanze di primo grado, la cui competenza è suddivisa a seconda che si tratti di conflitti interni alle singole categorie o controversie trasversali alle categorie stesse. Di talché, il Collegio dei Probiviri delle Federazioni Nazionali di Categoria è competente a decidere sui ricorsi contro presunte violazioni dello statuto e dei regolamenti, sulle vertenze elettorali, nonché sulle controversie tra gli iscritti e tra gli organismi della categoria ai vari livelli (art. 23 Statuto FIM-CISL; art. 17 Statuto FIT-CISL). Il Collegio Regionale o interregionale dei Probiviri, invece, è competente relativamente alle violazioni dello statuto confederale e regionale o interregionale, nonché alle controversie tra soci e organismi di diverso livello (es. art. 23 Statuto USR-Lombardia)⁶⁹. Nell'assetto strutturale delineato da siffatta organizzazione, il Collegio dei Probiviri Nazionale della Confederazione assume la funzione di organo giurisdizionale di seconda istanza.

La garanzia di un duplice vaglio nel merito del provvedimento che discende dal modello fin qui esposto, non è, tuttavia, prevista nei confronti dei Segretari Generali delle Unioni Regionali o Interregionali, dei Segretari Confederali Nazionali,

Nazionale, che vagliava l'impugnazione solamente sotto il profilo della legittimità, verificando, dunque, la sola regolarità della procedura.

⁶⁸ Si veda ad esempio lo Statuto Filtegil il quale dichiara la propria incompetenza in materia attribuendola ai Comitati di Garanzia Interregionali della CGIL (art. 26). Prevedono, invece, il Collegio di Verifica competente al controllo della regolarità delle procedure e degli atti deliberati dagli organismi competenti.

⁶⁹ La materia è disciplinata dagli artt. 10 e segg dello Statuto CISL, nonché dal regolamento sulle "Norme generali del procedimento dinnanzi al Collegio dei Probiviri" allegato allo Statuto.

nonché dei Segretari Generali delle Federazioni di Categoria. Per detti dirigenti sindacali la competenza a decidere in materia disciplinare costituisce prerogativa esclusiva del Collegio dei Probiviri Nazionale, che, su tali controversie, decide, pertanto, in prima e unica istanza (cfr. art. 11 co. 3 Statuto CISL).

Infine, l'articolazione degli organismi competenti in materia disciplinare configurata dal diritto statutario della Confederazione UIL diverge ulteriormente rispetto ai due modelli fin qui tratteggiati⁷⁰.

Il Collegio dei Probiviri Nazionale confederale, infatti, costituisce l'organismo di ultima istanza (art. 42 Statuto), mentre la competenza del livello inferiore è ripartita tra il Collegio dei Probiviri di Categoria, per controversie interne alla categoria, e il Collegio dell'Unione Regionale, per controversie di carattere trasversale alle categorie stesse. All'interno della singola categoria è poi previsto un ulteriore grado di giudizio, costituito dal Collegio dei Probiviri Regionale di categoria. Di conseguenza, il livello nazionale di categoria sarà competente ad esaminare in funzione di giudice di prima istanza i ricorsi presentati avverso provvedimenti dell'Esecutivo Nazionale – a cui compete l'esercizio dell'azione disciplinare – e di seconda istanza rispetto ai ricorsi presentati avverso le decisioni dei Collegi dei Probiviri delle strutture regionali (es. art. 19 Statuto UilTem.p[@]).

Peraltro, la conformazione del sistema di giustizia interna esposta, non trova, applicazione nel caso di adozione della delibera di espulsione: con riguardo a siffatti provvedimenti la competenza è attribuita esclusivamente all'Esecutivo Confederale di livello nazionale e sulla eventuale impugnazione decide sempre (vale a dire, tanto con riguardo a soggetti con incarichi sindacali quanto agli iscritti) il Collegio dei Probiviri Nazionale, il quale si pronuncia, oltretutto, in primo e unico grado⁷¹.

⁷⁰ Cfr. art. 43 e segg Statuto UIL, nonché art. 7 Reg. d'attuazione UIL.

⁷¹ Al principio del doppio grado di giurisdizione non è accordata copertura costituzionale con riguardo al processo civile (cfr. Corte Cost., 31 maggio 1965, n. 41 in *Giur. cost.*, 1965, 626 ss, con nota di SECCI, *Il principio del doppio grado e la sua irrilevanza costituzionale*, *ivi*, 628; più recentemente Corte Cost. 30 luglio 1997, n. 288, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 2630 ss). Tale conclusione è accolta anche dalla dottrina prevalente: tra gli altri, RICCI E.F. *Doppio grado di giurisdizione*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1988, 69, per il quale il doppio esame è «una garanzia fornita di un elevato grado di rinunciabilità»; CAPPELLETTI M., *Doppio grado di giurisdizione: Parere iconoclastico n.2, o razionalizzazione dell'inconoclastia*, in *Giur. It.*, IV, spec. 1-7. Tuttavia, non si è mancato di muovere condivisibili rilievi critici a tale impostazione, osservando che «soltanto un ordinamento di ispirazione democratica sceglie la via di allargare la base del processo al fine di rinvenire nella sua decisione giusta “la ragione della sua autorità”» (così, nelle parole di Liebman citato da GUERRERA NICOTRA I, *Doppio grado di giudizio, diritto di difesa e principio di certezza*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 2000, 128).

4.1.1. *La regolamentazione interna del procedimento disciplinare.*

Il diritto sindacale interno vigente disciplina, come si è più sopra anticipato, anche le modalità di svolgimento e le garanzie formali applicabili al procedimento disciplinare, che trova le sue principali disposizioni in appositi regolamenti redatti dalle confederazioni, integrati da specifiche disposizioni statutarie⁷².

Dalla formalizzazione del procedimento applicabile è conseguita l'espressa previsione di alcune importanti tutele di cui un tempo in dottrina si era criticata l'assenza, quali la garanzia di un sistema di appello interno (sebbene, come detto, non prescritto per tutte le controversie, si pensi ai provvedimenti assunti nei confronti dei dirigenti sindacali nella UIL e nella CISL) e il diritto ad essere ascoltati a propria difesa⁷³. Cionondimeno, il dato che emerge con maggiore evidenza dalla sua disamina è il carattere ancora oggi piuttosto sommario delle tutele che tradizionalmente connotano il giusto processo.

L'intero svolgimento della procedura regolata nella Confederazione CGIL, per esempio, si connota, per l'immedesimazione tra organo istruente e organo giudicante, giacché, l'attività di istruzione della controversia è svolta soltanto dall'Istruttore che è un membro del Comitato nominato dal Presidente. Siffatta immedesimazione viene soltanto formalmente eliminata dall'accorgimento per cui, al termine del procedimento, il consigliere istruttore non potrà fare parte del collegio giudicante (non a caso, l'art. 27 Statuto CGIL demanda ai Comitati il <<potere di inchiesta e di sanzione>>). La separazione funzionale è, invece, stabilita dal Regolamento della CISL, ai sensi del quale il Collegio dei Proviviri assume a sé la sola funzione decisionale: il procedimento si svolge tra due parti, il ricorrente, che è l'organismo o l'iscritto che ha proposto domanda e il convenuto, tenute a redigere, rispettivamente, il ricorso e la memoria entro tempistiche debitamente stabilite.

⁷² Precisamente, il "Regolamento nazionale dei Comitati di Garanzia" relativamente alla confederazione CGIL e il regolamento denominato "Norme generali del procedimento dinanzi ai Collegi dei Proviviri", con riguardo alla confederazione CISL (allegato allo Statuto della confederazione).

⁷³ I rilievi sono stati mossi da CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 93 ss. L'Autore, segnatamente, osservava l'assenza del diritto alla contestazione preventiva degli addebiti; del diritto di difesa e di un congruo termine per prepararla, così come del diritto di ricorrere a consulenti esterni all'associazione; del diritto di presentare prove a discarico e del diritto di verbalizzazione. Caruso rilevava, inoltre, la scarsa imparzialità e terzietà degli organi giudicanti rispetto agli organi di direzione politica o amministrativa dell'associazione e l'assenza di un sistema d'appello interno (specc. 98-99).

Entrambi i procedimenti di queste confederazioni, tuttavia, si distinguono per una disciplina significativamente scarna della fase istruttoria attribuendo un potere sostanzialmente discrezionale all'Istruttore (CGIL) o al Collegio dei Probiviri (CISL), sia nell'assunzione delle prove, sia nella valutazione delle stesse. Al riguardo, l'Istruttore potrà assumere ogni notizia che riterrà utile ai fini della definizione del procedimento, mentre il Collegio dei Probiviri della CISL ha stabilito che la valutazione è <<libera>>, con ciò a significarsi che i Probiviri operano un <<uso ragionato della logica e del buon senso, guidati dall'esperienza>>⁷⁴.

Non risulta, in altri termini, una piena garanzia della <<partecipazione dei legittimati ad agire e a contraddire all'esercizio della funzione giurisdizionale>>⁷⁵, né un vero contraddittorio informato al principio della parità delle parti che costituisce un <<cardine della disciplina del giusto processo>>⁷⁶. È, pertanto, all'interno di questo quadro procedurale che debbono inserirsi le garanzie oggi espressamente riconosciute: segnatamente, il diritto di produrre una memoria difensiva e di essere ascoltati a propria difesa.

4.1.2. La tipologia delle sanzioni disciplinari nel diritto statutario delle associazioni sindacali.

All'esito del procedimento così tracciato, nella Confederazione CGIL e nella Confederazione CISL l'organo di giustizia interna, accertato l'addebito contestato, determinerà la sanzione comminabile, mentre nella Confederazione UIL, siffatto organismo si pronuncerà sulla correttezza della sanzione disciplinare, la cui irrogazione compete all'organo esecutivo.

Le sanzioni disciplinari sono individuate dagli statuti delle rispettive associazioni sindacali, che attualmente prevedono alternativamente uno tra i seguenti provvedimenti: a) biasimo scritto; b) sospensione dall'esercizio delle facoltà di iscritto, c) espulsione dall'organizzazione. Nei confronti dei membri con incarichi sindacali

⁷⁴ Questi i termini della pronuncia del Collegio dei Probiviri del 18.01.1994, citata in VARTOLO D., *op. cit.*, 137.

⁷⁵ Così in particolare, Corte Cost. n. 137 del 1984, in *Giur. It.*, I, 1985, 398 ss.

⁷⁶ Tra le altre cfr. Corte Cost. 331 del 2008.

all'interno dell'organizzazione potrà essere intimata l'ulteriore sanzione della d) sospensione o destituzione dall'esercizio delle cariche (art. 28 CGIL; art. 50 UIL; art. 14 CISL). Secondo il dettame statutario, la determinazione della sanzione da irrogare deve essere compiuta in applicazione del principio della gradualità, della proporzionalità e della personalità, con la conseguenza che costituisce criterio distintivo sia la natura dell'azione o omissione posta in essere sia la funzione ricoperta.

La disamina degli statuti pone in luce, tuttavia, come assai di rado si incontrino norme rigorose nell'indicazione di ciascuna fattispecie e della sanzione corrispondente. Nella maggioranza dei casi, all'opposto, la formulazione delle causali è ampia ed elastica, tale da integrare quelle che la dottrina inglese definisce le c.d. *blanket-clasues* e ad esse non è affiancata alcuna correlativa sanzione⁷⁷.

Costituiscono, infatti, fattispecie sanzionabili, senza ulteriore specificazione in ordine alla tipologia di provvedimento comminabile, esemplificando: <<la violazione dello statuto e del regolamento>> (art. 10 Statuto CISL; art. 49 Statuto UIL, art. 28 CGIL) e la violazione <<delle decisioni assunte dagli organismi competenti sia confederali che delle strutture di appartenenza>> (art. 49 Statuto UIL). L'esercizio del dissenso e critica nei confronti dei dirigenti sindacali, inoltre, è sanzionabile se non avviene <<in termini democraticamente e civilmente coretti>> (art. 6 co. 4 Statuto CISL). Nella CGIL, il procedimento disciplinare può instaurarsi per violazione dei <<principi di democrazia e di garanzia di altre/iscritti>>, ovvero per comportamenti <<lesivi per la CGIL>>⁷⁸. Infine, nei confronti degli iscritti che assumono incarichi di direzione sono sanzionabili, altresì, i comportamenti che contrastano con l'obbligo <<di difendere l'unità e l'immagine>> del sindacato (art. 5 co. 3 Statuto CGIL), ovvero, secondo le pronunce del Collegio dei probiviri CISL con l'obbligo di collaborazione e fedeltà>> verso l'organizzazione⁷⁹.

Ne discende che è ancora oggi convincente ed attuale quanto Bruno Caruso affermò nell'esaminare la disciplina interna in materia disciplinare delle associazioni sindacali a metà degli anni Ottanta: <<tutto si riduce alla predisposizione di sanzioni canoniche per fattispecie talmente ampie e generiche da ricomprendere uno spettro di

⁷⁷ Sul punto ampiamente già CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 94 ss.

⁷⁸ Cfr. art. 18 Reg. Naz. Comitati di Garanzia.

⁷⁹ Così VARTOLO D., *op. cit.*, 144.

comportamenti praticamente senza confine>>⁸⁰.

L'indeterminatezza delle previsioni sanzionatorie comporta che la valutazione, tanto con riguardo alla effettiva integrazione della fattispecie statutariamente determinata, quanto con riguardo alla individuazione della sanzione comminabile è, di fatto, demandata all'organo competente, vale a dire, direttamente agli organi di giustizia interna nel caso di CGIL e CISL, in un primo momento all'esecutivo e successivamente all'organo di controllo nel caso della UIL. E, al riguardo, si pongono questioni estremamente delicate, sia in ordine alla determinazione delle ragioni giustificative, che possono investire conflitti tra maggioranza e minoranza e più in generale la questione del dissenso politico-sindacale, sia con riguardo alla determinazione del tipo di provvedimento: si pensi, a titolo esemplificativo, al labile confine che intercorre tra la sospensione del dirigente o la sua destituzione dall'incarico per violazione dell'obbligo di difesa dell'immagine del sindacato.

L'esame della casistica appare confermare tale osservazione, giacché il medesimo provvedimento espulsivo è stato irrogato tanto avverso comportamenti di evidente gravità, quali, esemplificando, l'appropriazione indebita di denaro dell'organizzazione sindacale o il lancio di uova nei confronti di un dirigente sindacale, quanto in relazione ad addebiti senz'altro più discutibili. Ha costituito causa di espulsione, per esempio, l'impugnazione dinnanzi alla magistratura ordinaria di una precedente delibera di sospensione e destituzione dall'incarico di dirigente sindacale. La controversia, infatti, costituisce una <<vicenda interna>> alla confederazione e, come tale, nelle motivazioni del provvedimento espulsivo, soggiace alle sole statuizioni degli organismi interni⁸¹. In modo non dissimile, rappresenta uno dei <<principi>> enucleati dall'esame della casistica giudicata dall'organismo di giustizia interna della CISL, quello per cui <<non c'è una norma che imponga un vincolo di giustizia o una riserva di giustizia, ma si considera fuori dall'ordinamento chi, per le materie interne, ricorre al giudice ordinario>>⁸².

Inoltre, è stata sanzionata con il provvedimento espulsivo dell'iscritto la richiesta di dimissioni avanzata da quest'ultimo nei confronti del segretario generale per 'incompatibilità morale ed etica', in conseguenza ad una questione relativa a

⁸⁰ Così CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 94.

⁸¹ Provvedimento di espulsione La Torre/UIL, 16.06.2015, inedito.

⁸² Così VARTOLO D., *op. cit.*, 128-129.

retribuzioni percepite in violazione del regolamento interno. La lettera con la quale sono state chieste le dimissioni, infatti, avrebbe avuto un tono minaccioso tale da eccedere il diritto di critica nei confronti della dirigenza, il quale deve svolgersi <<in termini democraticamente e civilmente coretti>> (art. 6 co. 4 Statuto). È stata sanzionata con l'espulsione, inoltre, la diffusione all'interno dell'organizzazione di un sito internet della minoranza di opposizione alla dirigenza in carica, perché il funzionario sindacale si era a tale fine avvalso finanche della posta elettronica interna. Infine, ha ecceduto il diritto di critica, integrando una violazione dell'immagine dell'organizzazione sindacale e di alcuni suoi dirigenti, l'aver convocato una conferenza stampa, ma più in generale, l'aver assunto iniziative "all'esterno dell'organizzazione", allo scopo di rendere nota all'opinione pubblica l'esistenza di una controversia interna tra l'interessato e l'organizzazione stessa⁸³.

Lo studio del diritto sindacale interno in chiave comparata consente, peraltro, di rilevare che la medesima problematica sollevata in ordine alla genericità delle fattispecie sanzionabili si pone, in modo non dissimile, in relazione alle previsioni statutarie delle associazioni sindacali di categoria tedesche a cui, come ricordato in precedenza, compete in via esclusiva l'amministrazione del contenzioso. Queste ultime, infatti, sanzionano espressamente i comportamenti e gli atti che <<arrecano danno agli interessi del sindacato>> o che <<costituiscono violazioni dello statuto>> (Ver.di: § 12 1.), a cui si affiancano poi talune fattispecie esemplificative: tra queste, sono annoverati comportamenti penalmente rilevanti, quali la frode ovvero l'appropriazione indebita, nonché la mancata adesione allo sciopero proclamato (§ 12.1. Ver.di; § 11.1 IG-Metall, § 7 nr. 1 IG-BAU).

Inoltre, il principio della gradualità e della proporzionalità della sanzione non è espressamente sancito in tutti gli statuti sindacali, così mentre il sindacato Ver.di prevede che nelle fattispecie meno gravi sia possibile irrogare il biasimo e/o la destituzione dall'incarico (§ 12 Statuto), la disciplina statutaria della IG-Metall regola il solo provvedimento espulsivo. Comunque sia, tale fondamentale principio è stato puntualmente desunto in dottrina dall'art. 9 co. 3 GG, poiché nelle argomentazioni della dottrina tedesca, dalla necessità di un bilanciamento tra

⁸³ Il provvedimento di espulsione è disponibile al sito: <http://www.il9marzo.it/wp-content/uploads/2017/07/allegato-4.pdf>.

innerorganisatorische Demokratie e *organisatorische Geschlossenheit*, discende necessariamente che la violazione di carattere lieve o eccezionale non può essere considerata una legittima causa di espulsione. L'irrogazione del provvedimento espulsivo può ritenersi legittima solamente avverso un'inosservanza del dettame statutario tale da compromettere l'unità interna dell'organizzazione⁸⁴.

Tuttavia, nel sistema sindacale tedesco, alla rilevata genericità delle fattispecie sanzionatorie fa da contraltare una disciplina del procedimento disciplinare e un'articolazione degli organismi di giustizia interna che si contraddistingue nella prospettiva comparata per una maggiore garanzia di correttezza e di trasparenza del sistema sanzionatorio. La definitiva deliberazione sull'espulsione dell'iscritto, in particolare, costituisce competenza assembleare, così come prevedrebbe anche l'archetipo della forma associativa disciplinata dal nostro codice civile. Indipendentemente dalla natura della controversia o dal soggetto sanzionato, infatti, il provvedimento può essere impugnato in prima istanza, rispettivamente, dinnanzi alla Commissione controllo e ricorsi (c.d. *Kontroll- und Beschwerdeausschuss*) nel sindacato Ver.di, e innanzi alla Commissione di controllo (c.d. *Kontrollausschuss*) nel sindacato IG-Metall. In seconda istanza, invece, l'iscritto sanzionato potrà proporre impugnazione innanzi al *Gewerkschaftsrat* e al *Beirat*, ossia l'organo di rappresentanza generale tra i congressi. E, a tale riguardo, si potrebbe richiamare l'opinione di Francesco Galgano, per il quale la competenza assembleare in materia disciplinare, e, in particolare, sulla delibera di espulsione di un membro dall'associazione, costituisce uno strumento essenziale di tutela, giacché «il principio democratico, implica, tra l'altro, la più vasta partecipazione dei membri alla formazione della volontà del gruppo», soprattutto con riguardo all'assunzione di provvedimenti così decisivi per la vita associativa⁸⁵.

Forse anche per tale ragione, l'esperienza sindacale tedesca si distingue ulteriormente per la frequenza con la quale è esercitato il potere disciplinare. L'irrogazione di un provvedimento sanzionatorio costituisce una evenienza del tutto eccezionale, principalmente legata ad addebiti di carattere amministrativo-gestionale (es. reiterato mancato pagamento dei contributi associativi), oppure nei confronti di

⁸⁴ Cfr. ASSHOFF G., *op. cit.*, 280.

⁸⁵ Così GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., 189-190.

comportamenti penalmente rilevanti (es. appropriazione indebita di denaro dell'organizzazione, frode etc.)⁸⁶.

4.1.3. Le garanzie di terzietà e imparzialità dell'organo giudicante.

L'ampio potere di promozione e conduzione del procedimento disciplinare e la discrezionalità riconosciuta nell'individuazione della sanzione comminabile, richiederebbe, di essere temperata da una rigorosa terzietà e imparzialità dell'organo giudicante, vale a dire dalla garanzia che i suoi componenti siano soggetti *super partes* ed equidistanti rispetto agli interessi coinvolti. Nondimeno, la più autorevole dottrina ha rilevato una «scarsa affidabilità degli organi giudicanti, la cui autonomia rispetto agli organi c.d. politici del sindacato non è assicurata dalle norme statutarie sull'incompatibilità»⁸⁷.

Nel diritto statutario delle associazioni sindacali italiane mancano, in effetti, previsioni che garantiscano un'incompatibilità assoluta tra l'esercizio della funzione giurisdizionale e lo svolgimento di attività diverse all'interno dell'organizzazione, anche perché il sistema di giustizia endoassociativo è ulteriormente complicato dall'intreccio del livello categoriale e confederale nell'amministrazione del contenzioso. La disciplina statutaria vigente con riferimento alla confederazione UIL, per esempio, stabilisce che i componenti del Collegio dei Probiviri Confederale non possano ricoprire altre cariche negli organismi della confederazione. Tuttavia, i membri rimangono parte integrante dell'associazione, tanto che il Presidente partecipa alle riunioni dell'esecutivo con voto consultivo (art. 36 Statuto UIL) e i componenti dell'organismo confederale ben potranno essere al contempo parte di organismi categoriali di qualsiasi livello e viceversa. La disciplina statutaria applicabile per quanto concerne la confederazione CISL, invece, è circoscritta nello stabilire l'incompatibilità tra l'esercizio della funzione di probiviro e di membro degli organi

⁸⁶ Il numero di espulsioni è stato elevato nel corso degli anni Cinquanta (solo tra il 1949 al 1955 sono stati espulsi più di 1000 iscritti dai sindacati affiliati alla DGB, il 65% dei quali per affiliazioni ad organizzazioni o partiti politici) e negli anni Settanta, successivamente, invece, il numero delle espulsioni è divenuto assolutamente esiguo (cfr. ASSHOFF G., *op. cit.*, 280).

⁸⁷ Così CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Diritto del lavoro. Diritto sindacale*, I, 7 ed., Torino, 2016, 92.

deliberanti e l'impossibilità di rivestire la medesima carica di probiviro in altro Collegio dell'organizzazione sindacale. Nella CGIL, infine, il Regolamento Nazionale dei Comitati di Garanzia prevede solamente che, qualora un componente del Comitato sia al contempo membro degli organi esecutivi delle strutture sindacali parte del procedimento, quest'ultimo non potrà essere nominato Istruttore, né partecipare alla fase decisoria del procedimento (art. 7 Reg. Nazionale)⁸⁸.

Si comprendono, dunque, le ragioni per le quali il profilo della terzietà ed imparzialità dei membri del collegio costituisce il nodo attorno al quale di norma si concentrano i conflitti tra le posizioni di minoranza e di maggioranza sulle garanzie procedurali del sistema disciplinare. Nel complesso, come puntualmente rilevato in dottrina, sebbene i componenti degli organi di giustizia interna siano cariche elettive, <<esprimono pur sempre, e tendono in concreto a tutelare, l'interesse istituzionale del gruppo organizzato>>⁸⁹.

Volgendo lo sguardo all'analisi della disciplina statutaria delle associazioni sindacali tedesche, per verificare come sia affrontata la questione della terzietà ed imparzialità dell'organo giudicante, può in primo luogo rilevarsi che l'assetto regolativo del sindacato Ver.di attribuisce il potere di controllo sui provvedimenti assunti dall'esecutivo ad organismi composti anche da membri delle organizzazioni sindacali territoriali e ai nuovi iscritti. La normativa statutaria, infatti, che costituisce una delle innovazioni seguite alla fusione, prevede che la c.d. *Kontroll- und Beschwerdeausschuss*, sia composta, altresì, da un delegato per ciascun distretto territoriale, iscritto al sindacato ma non da questi dipendente (il c.d. rappresentante volontario, *ehrenamtlicher Vertreter*) e da due rappresentanti del gruppo giovani del sindacato. Nel sindacato IG-Metall, invece, il profilo è regolamentato attraverso il coinvolgimento delle parti interessate e la previsione dell'incompatibilità assoluta con l'esercizio di altre funzioni interne. La sanzione disciplinare, infatti, pur determinata dall'Esecutivo Nazionale, è decisa su proposta di una Commissione di indagine (la c.d.

⁸⁸ Cfr. art. 7 Reg. Naz. Comitati di Garanzia.

⁸⁹ Così CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 9. Del resto, la circostanza per cui la carica di probiviro può essere ricoperta soltanto da soggetti iscritti al sindacato da almeno 10 anni (così secondo la disciplina della CGIL) rende tale carica accessibile ai soli membri 'di lungo corso'. L'individuazione di una anzianità sindacale minima risponde all'esigenza che i componenti dell'organismo abbiano una competenza e conoscenza specifica della struttura sindacale interna. Nel contesto comparato però l'anzianità sindacale è normalmente limitata ad un massimo di 5 anni (es. Statuto § 21 IG-Metall).

Untersuchungskommission), all'uopo costituita, e composta anche da assistenti nominati dalle parti in causa⁹⁰. Siffatto provvedimento sarà poi impugnabile dinnanzi all'organo di giustizia interna (c.d. *Kontrollausschuss*) i cui componenti non possono svolgere alcuna altra funzione in nessuna struttura del sindacato e per tutta la durata del mandato. Rimangono, tuttavia, parte integrante dell'associazione, prendendo parte alle riunioni dell'esecutivo (§ 18.4 Statuto) e del *Beirat*, organo deliberativo tra un congresso e l'altro, nel quale sono membri con diritto di voto consultivo (§ 19.3 Statuto IG-Metall).

4.2. Il controllo giurisdizionale statale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema tedesco.

La sommarietà delle garanzie di indipendenza e terzietà dell'organo giudicante statutariamente disciplinate costituisce la principale ragione addotta dalla dottrina tedesca a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento giudiziale a verifica del corretto esercizio del potere disciplinare. L'esclusione della giurisdizione statale non è, infatti, pregiudizialmente negata, ammettendosi la previsione in statuto di una apposita clausola compromissoria che devolva a giudici privati la risoluzione delle controversie. Ciò, avviene, come si ha avuto modo di vedere in precedenza, per esempio, in relazione alla composizione dei conflitti interni tra i sindacati federati alla confederazione DGB, i quali, per espressa disposizione statutaria, sono obbligatoriamente risolti mediante procedimento arbitrale.

Tuttavia, in dottrina si sostiene che gli organismi interni competenti a decidere sulle controversie tra i membri e l'organizzazione non garantiscono quei medesimi requisiti di equidistanza rispetto agli interessi coinvolti che costituiscono condizione di legittimità della convenzione arbitrale, conseguendone che, una disposizione statutaria volta ad escludere la competenza giurisdizionale statale dovrebbe considerarsi, in tale caso, nulla. Gli organi di giustizia interna che pure sembrano, in prospettiva comparata, garantire una certa affidabilità, configurano pertanto organi

⁹⁰ La commissione è composta in particolare da membri nominati rispettivamente dall'*Ortsvorstand* o dal *Vorstand* e, ogni due di questi, da assistenti (c.d. *Beisitzern-Beisitzerinnen*) scelti dalle parti.

meri endoassociativi e, come tali, esauriscono gli strumenti di tutela dei diritti soggettivi individuali solamente all'interno della rispettiva associazione sindacale⁹¹.

L'estensione dei limiti del controllo giurisdizionale a vantaggio delle ragioni individuali, nell'impostazione esegetica accolta dalla dottrina tedesca, deve essere sempre operata alla luce del bilanciamento tra i diritti costituzionalmente garantiti dall'art. 9 co. 3 GG. Di talché, la tutela della sfera di libertà individuale deve essere debitamente temperata con la salvaguardia del diritto dell'associazione a mantenere una propria coesione e unità interna. Nella giurisprudenza tedesca, per tale ragione, l'adesione al sindacato è configurata quale manifestazione della volontà di un soggetto di instaurare un rapporto associativo, dal quale nascono al contempo il diritto di poter partecipare alla vita dell'organizzazione e l'obbligo di osservanza della disciplina interna. Il coinvolgimento nella vita associativa si concreta nel diritto soggettivo a partecipare al processo di costituzione delle decisioni, ossia alla *Willensbildung* del sindacato e, a tale fine, è necessario che gli statuti sindacali garantiscano un minimo di regole democratiche. Tuttavia, alla possibilità di concorrere alla determinazione delle decisioni collettive, corrisponde un obbligo di solidarietà (c.d. *Solidaritätspflicht*), tanto verso l'associazione sindacale a cui si aderisce, quanto verso gli iscritti alla medesima associazione⁹².

Nel complesso, detto temperamento si esprime nella tutela dell'autonomia statutaria dell'organizzazione sindacale, fintantoché le disposizioni non contrastano con i principi generali della illiceità, contrarietà alla morale e ingiustizia manifesta. Esemplificando, nella pur scarsa casistica giurisprudenziale conseguente all'infrequenza con la quale le associazioni tedesche esercitano il potere disciplinare, è stata riconosciuta la legittimità del provvedimento espulsivo irrogato nei confronti di un dirigente candidatosi con un'organizzazione sindacale concorrente nelle elezioni per il consiglio di fabbrica. Inoltre, è stata giudicata legittima l'esclusione di un membro del sindacato per mancata partecipazione allo sciopero proclamato in ottemperanza alle disposizioni statutarie, nonché l'esclusione del membro per la sua partecipazione a partiti politici o organizzazioni i cui fini contrastano con quelli del sindacato. Infine, è stata riconosciuta la legittimità dell'esclusione dell'iscritto che,

⁹¹ SCHMIEGEL D., *op. cit.*, 114.

⁹² BGH Z 45, 314, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1981, 2178; e BGH Z 102, 265, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1991, 485. Sul punto, cfr. ASSHOFF G., *op. cit.*, 271 ss.

prima di recedere dal rapporto associativo con l'organizzazione di appartenenza, faccia propaganda in favore di un'organizzazione sindacale che intende costituire o in favore di un sindacato concorrente⁹³.

4.3. *L'intervento giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema italiano.*

Per il vero, anche la giurisprudenza italiana sembra ormai aver modificato il suo precedente indirizzo di rigoroso astensionismo, espresso nella dichiarazione del proprio difetto di giurisdizione, alternativamente, per il riconoscimento del sindacato quale ordinamento originario, ovvero per la configurazione della norma statutaria di istituzione degli organismi di giustizia interna quale clausola compromissoria⁹⁴.

La giurisprudenza, pur non senza contrasti, ritiene oggi che il *decisum* dell'organo di giustizia interna all'associazione sindacale non assume il carattere di lodo arbitrale, prendendo le mosse del proprio percorso argomentativo proprio dalla constatazione del difetto in capo all'organismo del requisito della terzietà e della imparzialità⁹⁵.

⁹³ SCHOLZ R., *op. cit.*, 166. Sul controllo esterno SCHMIEGEL D., *op. cit.*, 8 ss. la quale conduce il suo studio a partire dalla sentenza del BGH 24.10.1988. Sulla legittimità dell'espulsione per mancata partecipazione allo sciopero cfr. BGH, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1978, 990, 991, per cui tale attività contrasta con i doveri associativi di lealtà e solidarietà propri del rapporto associativo sindacale. Sono state giudicate legittime le espulsioni per affiliazione dell'iscritto a partiti di estrema destra o sinistra o di stampo terroristico (cfr. da ultimo BGH, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1991, 485; BGH, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1994, 43 ss).

⁹⁴ In tal senso di CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *op. cit.*, 92 ss.; BALLESTRERO M.V., *Diritto sindacale*, cit., 119 ss. Sul precedente indirizzo, invece, si veda Trib. Milano, 5.05.1986, per cui «la clausola statutaria, che rimette l'appello contro la deliberazione di esclusione alla competenza arbitrale del Collegio dei Probiviri, escludendosi così l'applicazione dell'art. 24 cod. civ. non contrasta con l'ordine pubblico, ed è pienamente valida». Parimenti, Trib. Milano 7.11.1998; Corte Cass., 4.12.1984 n. 6344. Sul punto ampiamente VARTOLO D., *op. cit.*, 104 ss. il quale, sebbene concordi sull'inesistenza delle c.d. clausole di rinuncia negli statuti delle associazioni sindacali riconduce all'originarietà dell'ordinamento interno sindacale la carenza di giurisdizione statale.

⁹⁵ Trib. Roma 20 aprile 2009, (est. Di salvo), citata in CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *op. cit.*, 92 che ha dichiarato la nullità della clausola di attribuzione al Collegio dei Probiviri della competenza sulle controversie interne al sindacato dal momento che l'iscritto non partecipa alla nomina dei componenti. Cfr. altresì, Trib. Roma, ord., 13.11.15, (est. Scerrato), inedita; sull'applicabilità in via analogica dell'art. 23 cod. civ. Trib. Roma, 7.07.2015 (est. Mannino); Trib. Roma, 20.04.2009 (est. Di Salvo), inedita; Trib. Ferrara, 6.06.1984, in *Foro it.*, IV, 1184 ss.; Trib. Roma 06.08.2015, inedita, il quale ha disposto la sospensione della delibera di decadenza dei consiglieri nazionali della confederazione UGL, della delibera di elezione del Segretario generale e della nomina dei componenti della Segreteria confederale per mancata conformità della procedura alla disciplina statutaria.

Una volta riconosciuto che anche all'interno dei sindacati può operare la tutela giurisdizionale dello Stato per la salvaguardia dei diritti dei singoli, si pone però l'ulteriore problema dei limiti al sindacato giudiziale. Al riguardo, la giurisprudenza, in accoglimento della dottrina giuslavoristica maggioritaria, argomenta la necessità di limitare il giudizio alla legittimità formale della controversia⁹⁶. Pur mantenendo ferma tale affermazione di carattere generale, peraltro, il vaglio effettivamente operato dai giudici sulla conformità delle delibere alla disciplina statutaria si estende, spesso, oltre la verifica della stretta legalità statutaria. Diversamente da quanto si è rilevato con riferimento all'esercizio del potere di commissariamento delle strutture sindacali, infatti, la giurisprudenza perviene di sovente ad un controllo sul merito del provvedimento. Del resto, non si è mancato di rilevare in dottrina come manchi una precisa linea discretiva fra il sindacato di merito e il sindacato di legittimità, e siffatta sovrapponibilità si manifesta con evidenza proprio in relazione all'irrogazione delle sanzioni disciplinari: «anche il controllo della corrispondenza del fatto posto a base della sanzione alle ipotesi previste dallo statuto... comporta necessariamente una valutazione discrezionale da parte del giudice e quindi non può considerarsi un giudizio di mera legittimità»⁹⁷.

Nel complesso, appare svilupparsi un processo di revisione dell'indirizzo restrittivo. Al di là delle enunciazioni di carattere formale, l'esame sulla controversia si svolge, di norma, alla luce del principio espresso dalla sentenza della Corte di

Sull'illegittimità del provvedimento espulsivo assunto nelle forme partitiche, cfr. Trib. Napoli, Ord. 14.07.2016, con nota di DE GIORGI M.V., *Partiti politici - «è la politica, bellezza!»*, in *Nuova Giur. Civ., Comm.*, 10, 2016, 1337 ss. e Trib. Ord. Roma, 12.04.2016, inedita. Sulle associazioni non riconosciute in generale: Cass. Civ. 06.08.1990, n. 7912, per la quale una clausola statutaria che prevede un arbitrato, con nomina che promana dall'assemblea sociale e non dalle parti contendenti, è nulla per assenza del requisito dell'imparzialità dell'organo giudicante; Corte di App. Roma, 08.07.1991, in *Giur. It.*, 2, I, 1992, 20 ss. secondo cui la decisione del Collegio dei Probiviri non ha natura di lodo arbitrale, per difetto del requisito della terzietà.

⁹⁶ Cfr. tra le altre, Trib. Roma, 17.10.2013, (est. Cardinali) al sito: <http://www.dirpresidi.it/1/sentenza-di-merito-del-tribunale-di-roma-del-17-10-2013-1562297.htm> con la quale è dichiarata la nullità del provvedimento espulsivo per invalidità della delibera assembleare di nomina del direttivo nazionale che aveva irrogato la sanzione. Sulla posizione della dottrina giuslavoristica propensa ad escludere il vaglio di merito, cfr. CARABELLI U., *Associazione sindacale*, cit., 447 ss.; MAGRINI S., *op. cit.*, 127; FERRARO G., *op. cit.*, 387; BOLLANI A., *op. cit.*, 9.

⁹⁷ Così VOLPE PUTZOLU G., *op. cit.*, 67; sulla difficile distinzione tra giudizio di merito e giudizio di fatto, ampiamente BASILE M. *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, cit., 160-161, per il quale «sindacato di vizio e vizio di merito, sindacato di legittimità e vizio di legittimità, non sono coppie indissolubili e destinate a non incrociarsi mai l'una con l'altra. Se è vero che un vizio di legittimità (ad es. incompetenza dell'organo) può essere accertato con un sindacato di legittimità, può ugualmente accadere – e in concreto accade – che l'accertamento di un vizio di legittimità esiga un sindacato di merito».

Cassazione n. 17907 del 2004, accolto anche dalla recente ordinanza del Tribunale di Roma del 2015, con la quale è stato sospeso il provvedimento espulsivo comminato nei confronti di un dirigente sindacale. L'ambito di valutazione del giudice, secondo tale indirizzo, è sia di carattere formale che sostanziale e si concreta in un sindacato <<inversamente proporzionato all'analiticità dei fatti statutariamente rilevanti a livello disciplinare e delle connesse sanzioni: più la disciplina interna è analitica e meno penetrante è la valutazione del giudice>>⁹⁸.

In considerazione dell'indeterminatezza della distinzione fra il sindacato di merito e il sindacato di legittimità in ambiti che, come quello dell'esercizio del potere disciplinare, comprendono concetti necessariamente valutativi, quali la gravità e proporzionalità della sanzione, tale orientamento giurisprudenziale appare invero un buon temperamento tra le esigenze di salvaguardia della sfera di autonomia statutaria del gruppo e le ragioni di tutela del singolo. La maggiore specificità e precisione delle clausole statutarie, infatti, permettono la previa conoscibilità dei comportamenti sanzionabili, diminuendo così le possibilità di un esercizio arbitrario del potere disciplinare, senza disconoscere, al contempo, la libertà dell'organizzazione di fissare autonomamente le proprie regole e, in particolare, di determinare le fattispecie sanzionabili⁹⁹.

Conclusivamente, comincia ad emergere anche nella giurisprudenza italiana, la consapevolezza che lo *status* endoassociativo non può far perciò solo da velo alla necessità di tutela dei diritti soggettivi. Ciò, sebbene la natura sindacale dell'associazione comporti con evidenza che il merito dei provvedimenti assunti dagli organi interni competenti non può essere verificato alla stessa stregua di una qualsiasi altra associazione. Occorre, invece, bilanciare, così come ampiamente argomentato dalla dottrina e dalla giurisprudenza tedesca, la tutela degli interessi del singolo con l'autonomia sindacale.

⁹⁸ Così Trib. Roma, ord., 13.11.15, (est. Scerrato), inedita il quale sul punto riprende le statuizioni di Corte Cass. n. 17907 del 2004, similmente, altresì Corte di App. Sez. Civ. Potenza, 26.02.2010; Trib. Roma, Pretura Trapani, 11.03.1991, in *Foro it.*, 1992, I, 1604.

⁹⁹ Trib. Roma, ord. 13.11.15 (est. Scerrato), inedita.

5. *La disciplina legislativa inglese sull'esercizio del potere disciplinare dell'associazione sindacale.*

Nel modello di *individual accountability* accolto dal legislatore inglese, la tutela della posizione giuridica del singolo iscritto nei confronti di possibili arbitri dell'organizzazione sindacale costituisce una componente fondamentale della qualità democratica della vita associativa. Per tale ragione, anche l'esercizio del potere disciplinare da parte dell'associazione sindacale ha costituito oggetto di specifico intervento legislativo.

A partire dall'*Employment Act* 1980, infatti, si è instaurata nella materia disciplinare, così come si è detto con riguardo alla disciplina sul procedimento elettivo, una diversa configurazione del rapporto tra eteroregolazione e autonomia statutaria. L'esercizio del potere disciplinare dell'organizzazione sindacale è stato nel tempo oggetto di precisi provvedimenti legislativi diretti a regolamentare le posizioni giuridiche di potere dell'organizzazione sindacale e tutelare in via espressa alcuni diritti individuali ritenuti inderogabili¹⁰⁰. L'intervento più rilevante al riguardo è costituito dal *Trade Union Reform and Employment Rights Act* 1993 (TURERA), spesso criticato in dottrina perché stabilisce un rapporto di stretta subordinazione dell'autonomia statutaria alla legge, prevedendo al primo paragrafo della sez. 174 del TULRCA 1992 il principio generale secondo il quale l'iscritto di una associazione sindacale non può essere espulso, salvo che per le ragioni disciplinate dalla legge¹⁰¹.

¹⁰⁰ Già la Commissione Donovan del 1968 aveva manifestato la necessità di istituire, in determinate materie, un organismo indipendente nella gestione delle controversie interne, al fine di garantire una maggiore tutela dei membri contro possibili abusi nell'esercizio del potere sindacale. La sollecitazione fu accolta dai sindacati inglesi che istituirono il *TUC Independent Review Committee*, un organismo giurisdizionale del sindacato, composto da membri esterni, competente alla risoluzione delle controversie tra gli iscritti e l'organizzazione in situazioni di *closed shop*, che ha rivestito un ruolo fondamentale nella definizione dell'amministrazione del contenzioso fino alla sua abolizione, conseguita all'introduzione, ad opera dell'*Employment Act* 1980, del diritto di ciascun membro di agire in giudizio, che determinò una progressiva e sostanziale riduzione del contenzioso innanzi all'organismo di giustizia interna. Sul punto, cfr. BARROW C., *op. cit.*, 96. Sull'operato dell'*Independent Review Committee*, si veda EWING K.D., REES W.M., *The TUC Independent Review Committee and the Closed Shop*, in *Ind. Law Journ.*, 10, I, 1981, 84 ss.

¹⁰¹ La disposizione è stata criticata nell'immediato in particolare da SIMPSON B., *Individualism versus Collectivism*, cit., 181 ss.; più di recente EWING K.D., *The implications of the ASLEF Case*, in *Ind. Law Journ.*, 36, IV, 2007, 425 ss. il quale ravvisa nella restrizione dell'autonomia sindacale una violazione della normativa internazionale, in particolare dell'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948 e dell'art. 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; similmente DEAKINS S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1021 ss.

In verità, il principio generale così statuito viene poi parzialmente attenuato dalla medesima disposizione, giacché, con precipuo riguardo al profilo disciplinare, è sancita la facoltà del sindacato di irrogare il provvedimento espulsivo per una condotta o una omissione che non rientri tra quelle specificamente definite “*excluded conducts*”, ovvero tra i comportamenti annoverati entro le “*protected conducts*”.

Il legislatore individua consequenzialmente le “condotte escluse”, stabilendo l’illegittimità del provvedimento espulsivo irrogato per le seguenti fattispecie: l’essere o l’essere stato in precedenza membro di un diverso sindacato, l’essere impiegato alle dipendenze di un determinato datore di lavoro, nonché, infine, l’aver tenuto uno dei comportamenti indicati alla sez. 65 del TULRCA 1992, ossia una di quelle condotte che, secondo tale ultima disposizione, non possono essere sanzionate nemmeno con provvedimento diverso da quello espulsivo. Il concetto di ‘sanzione’ espresso dalla disposizione appena menzionata è stato interpretato estensivamente dalla giurisprudenza inglese, stabilendo l’inammissibilità di ogni <<svantaggio di qualsiasi natura>>, escludendo, per esempio, anche la cessazione o la sospensione dalla fruizione di servizi sindacali, benefici o altre *facilities* altrimenti spettanti¹⁰².

Diverse condotte *ivi* annoverate si riferiscono all’esercizio dello sciopero e dei conflitti collettivi e sono in verità tese a tutelare il diritto individuale del membro di non aderirvi senza perciò subire sanzioni di sorta, ovvero involgono comportamenti che sono espressione della libertà di affiliazione sindacale, stabilendo, per esempio, l’illegittimità dei provvedimenti irrogati al membro in ragione della sua precedente iscrizione ad un diverso sindacato. Le obiezioni della dottrina, al riguardo, prendono le mosse dalla considerazione per cui detti strumenti costituiscono i fondamenti del potere sindacale inglese e, per tale ragione, Bob Simpson, nel criticare l’introduzione del provvedimento legislativo, esponeva i termini della questione sulla base del rapporto di tensione “individualismo verso collettivismo”. Il riconoscimento di prerogative individuali, quale il diritto del singolo di non essere sanzionato in ragione della precedente affiliazione sindacale, comportava una accentuazione della

¹⁰² Si veda per tutte la pronuncia *NALGO v Killorn* 1990 IRLR 464. La competenza in tal caso è dell’Employment Tribunal il quale potrà emettere il medesimo risarcimento del danno ed ha accolto una nozione ampia di detrimento (cfr. *BARROW C.*, *op. cit.*, 99).

competizione tra organizzazioni sindacali a discapito della funzione di rappresentanza dei lavoratori¹⁰³.

Ai sensi della medesima disposizione, costituisce, invece, una “condotta protetta”, l’essere o l’aver cessato di essere membro di un partito politico. Con riguardo a quest’ultima previsione, nella vigenza del TURERA 1993 non era chiaro se il dettato normativo tutelasse la mera adesione ad una formazione partitica, ovvero anche l’esercizio di attività politiche. Tale distinzione è stata oggetto di un cospicuo dibattito dottrinale a seguito del caso *ASLEF v Lee*, nel quale un sindacato aveva espulso un suo membro in quanto attivo sostenitore del British National Party (BNP), considerando le finalità di detto partito in contrasto con i propri fini. La giurisprudenza inglese ritenne che l’irrogazione del provvedimento espulsivo violasse il dettame legislativo, poiché comminato <<principalmente in ragione dell’adesione al BNP>> ed aveva perciò riammesso il membro nel sindacato. Quest’ultimo, tuttavia, ricorse alla Corte Europea dei diritti dell’uomo, la quale nel caso *ASLEF v United Kingdom* del 27 febbraio 2007 ha stabilito che il diritto di affiliazione sindacale non deve essere interpretato nel senso di <<attribuire un diritto di aderire ad un sindacato di propria scelta indipendentemente dalle disposizioni del sindacato stesso>>. La Corte ha convincentemente chiarito come, in applicazione della Convenzione, il legislatore debba operare un bilanciamento dei diritti individuali con l’autonomia sindacale, che si esprime, in tale ambito, nella facoltà di determinare le proprie regole interne. Dal momento che il lavoratore non aveva subito alcun <<significativo detrimento dalla perdita dell’iscrizione al sindacato>>, come invece sarebbe avvenuto, per esempio, nella vigenza di un *closed shop*, e che, inoltre, la condotta del sindacato non doveva considerarsi irragionevole, la Corte ha concluso affermando che la disposizione legislativa non avesse operato un appropriato bilanciamento tra i diversi diritti tutelati¹⁰⁴.

Di talché, in seguito all’intervento legislativo a modifica della sez. 174 del TULRCA 1992 e sebbene con disciplina definita ‘labirintica’ dalla più attenta dottrina,

¹⁰³ SIMPSON B., *Individualism versus Collectivism*, cit., 193.

¹⁰⁴ Per una analisi sul caso e sulle sue implicazioni sistemiche cfr., EWING K.D., *The implications of the ASLEF Case*, cit., 425 ss.; EWING K.D., *Employment Act 2008. Implementing the ASLEF Decision – A Victory for the BNP?*, in *Ind. Law Journ.*, 38, I, 2009, 50 ss.; HENDY J., EWING K.D., *Trade unions, Human rights and the BNP*, in *Ind. Law Journ.*, 34, III, 2005, 197 ss.

l'esercizio di attività politiche ritenute in contrasto con i fini del sindacato costituisce, attualmente, una causa legittima di esclusione dei membri¹⁰⁵.

5.1. Il controllo giurisdizionale sui provvedimenti endoassociativi nel sistema inglese.

Accanto ai diritti individuali menzionati ed espressamente tutelati dalla legge, si pongono, inoltre, i diritti sanciti dagli statuti delle singole associazioni sindacali. Il rispetto delle previsioni statutarie è assicurato dal controllo giurisdizionale statale, atteso che, per espressa previsione legislativa, clausole dirette a limitare la facoltà del membro di adire l'autorità giudiziaria debbono considerarsi nulle (sez. 63 par. 1 TULRCA 1992).

A tale proposito, come si è ricordato, la giurisprudenza inglese svolge, innanzitutto, un controllo sulla corrispondenza tra gli atti e i comportamenti posti in essere dalle organizzazioni sindacali alla disciplina statutaria autonomamente definita. Accanto al sindacato di legittimità, tuttavia, fin dal caso *Bonsor v Musicians' Union* del 1954, il controllo giurisdizionale si estende, altresì, all'accertamento della conformità della disciplina statutaria ai principi di *natural justice*, di talché, a titolo esemplificativo, è stato riconosciuto il diritto del membro di conoscere le ragioni poste alla base del provvedimento sanzionatorio intimato, il diritto di essere ascoltato a propria difesa in ogni momento del procedimento disciplinare, nonché il diritto ad un procedimento equo che si svolga dinnanzi ad un collegio giudicante terzo e imparziale rispetto alla controversia¹⁰⁶.

Oltretutto, la dottrina inglese non ha mancato di rilevare come il controllo giurisprudenziale sia in effetti ben più pregnante, giacché nell'accertamento della conformità del fatto posto a base della sanzione con la disciplina statutariamente definita, così come nella verifica dell'osservanza del principio di proporzionalità, il

¹⁰⁵ DEAKINS S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1021 ss.

¹⁰⁶ Cfr. sul punto *Annamunthodo v Oilfield Workers' Trade Union* 1961 AC 945; *Leary v NUVB* 1971. Si veda KAHN-FREUND O., *Trade unions democracy and the law*, cit., 1961, 12-13 con riguardo alle prime sentenze delle Corti britanniche in materia, ossia *Dodd v. Amalgamated Marine Workers' Union* del 1924, *Lee v. Showmen's Guild of Great Britain*, del 1952 e la sentenza citata in testo *Bonsor v. Musicians' Union* del 1956.

sindacato giurisdizionale si configura, in concreto, come un controllo tanto per l'aspetto formale quanto per quello sostanziale della sanzione comminata¹⁰⁷.

¹⁰⁷ DEAKINS S., MORRIS G.S., *op. cit.*, 1021 ss.

CAPITOLO QUINTO

AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E REGOLAZIONE DELL'ORDINAMENTO SINDACALE

Sommario: 1. L'esigenza di un riallineamento funzionale del modello teorico immunitario. 2. La costituzionalizzazione dell'ordinamento intersindacale nella teoria immunitaria di Umberto Carabelli. 2.1. Individuale e collettivo: il rapporto a 'somma zero' tra tutela della persona e tutela dell'organizzazione. 2.1.1. Interventi eteroregolativi nel rapporto tra i membri e l'organizzazione. 2.2. L'obbligo di democraticità ordinamentale quale condizione per l'attribuzione del potere normativo. 3. La democrazia interna ai partiti politici: il cambio di paradigma del formante dottrinale. 3.1. Il bilanciamento tra il diritto di partecipazione dei cittadini e la libertà di organizzazione dei partiti. 3.2. Interventi legislativi a tutela della trasparenza e della democrazia interna alle forme partitiche. 4. Ordinamento sindacale interno tra autonomia ed eteroregolazione. 4.1. Intervento eteronomo e trasparenza della situazione economico-finanziaria delle organizzazioni sindacali. 4.2. Previsioni legislative e forma di governo. 4.3. La disciplina legislativa e procedimento elettorale delle organizzazioni sindacali. 4.4. Intervento legislativo ed esercizio del potere disciplinare delle associazioni sindacali.

1. L'esigenza di un riallineamento funzionale del modello teorico immunitario.

Attraverso l'approfondimento del diritto sindacale interno ci si è addentrati nel sistema strutturale e relazionale delle attuali associazioni sindacali, soprattutto in quegli aspetti della vita associativa maggiormente rilevanti ai fini della determinazione della qualità democratica dei rapporti interni. Ciò allo scopo di stabilire se il mancato bilanciamento dell'autonomia organizzativa con le ragioni di tutela dei membri, che distingue la teoria immunitaria nel contesto comparato, potesse trovare ancora oggi la sua giustificazione nel sostanziale rispetto della democrazia associativa. Si intendeva, dunque, verificare l'aderenza alla realtà materiale della costruzione giuridica immunitaria e la capacità da parte di quest'ultima di prefigurare soluzioni altrettanto adeguate nel quadro delle relazioni sindacali odierne.

A questo riguardo, la disamina ha consentito di riscontrare l'esistenza di specifiche misure che si prefiggono di ricomporre alcune fratture democratiche esistenti nel sistema sindacale interno, che dimostrano una crescente attenzione sul tema da parte delle associazioni sindacali. Possono ricordarsi le disposizioni a disciplina del procedimento elettivo che prevedono un numero massimo di mandati, l'istituzione di organismi che ampliano il coinvolgimento della base associativa e i tentativi di autoriforma diretti a promuovere una maggiore trasparenza sulla situazione economico-finanziaria dell'organizzazione.

Tuttavia, l'indagine ha disvelato nel complesso l'esistenza di dinamiche intraorganizzative che incidono in modo significativo sulla natura e sulla qualità rappresentativa del sindacato, determinando l'emergere di un quadro in chiaroscuro sulla qualità democratica della vita associativa.

Dall'esame dei profili strutturali è emerso, infatti, che nel rapporto dialettico tra strutture di diverso livello, manca quel tendenziale rapporto proporzionale tra criticità dei provvedimenti assunti e garanzie procedurali, che emerge invece in prospettiva comparata. Lo strumento del commissariamento è in tal senso indicativo, perché sembra aver oggi perduto i connotati propri della gravità ed eccezionalità, senza che il suo esercizio sia stato temperato da un adeguato apparato di tutele.

Inoltre, la struttura unitaria ed accentrata al livello confederale nazionale che caratterizza il sistema sindacale italiano – si ricordi quanto detto relativamente alla diversa distribuzione delle funzioni tra confederazione e categorie, alla configurazione degli organismi di giustizia interna, ovvero allo svolgimento della stagione congressuale –, risulta invece disomogenea rispetto al profilo patrimoniale. Questo in ragione delle diverse modalità di redazione contabile e della eterogeneità delle possibili fonti di finanziamento. Le riforme organizzative intraprese per dare maggiore organicità al sistema, pur di rilievo, si sono mostrate scarsamente efficaci, perché spesso tradottesi in mere raccomandazioni. Il problema della trasparenza finanziaria che ne discende assume però oggi una rilevanza diversa rispetto al passato. Mentre un tempo la dottrina immunitaria si confrontava con un sindacato di modesta consistenza patrimoniale, le attuali organizzazioni sindacali sono supportate da significativi finanziamenti pubblici diretti e indiretti. La scarsa efficacia delle iniziative determina

quindi una limitazione rilevante al diritto di controllo degli iscritti e dello Stato in ordine all'impiego delle risorse erogate.

Ulteriori rilievi critici sono emersi poi relativamente al rapporto tra incisività delle decisioni endoassociative sulle posizioni individuali e apparato di tutele statutariamente disciplinato, il quale non è apparso congruo e proporzionato. L'esercizio del potere disciplinare, infatti, non costituisce più uno strumento poco utilizzato o scarsamente efficace e la funzione di autocontrollo interno, ossia la capacità delle organizzazioni di costruire autonomamente un sistema di pesi e contrappesi atti a impedire situazioni di abuso di potere, mostra evidenti problemi di affidabilità. Ciò in ragione della scarsa indipendenza degli organismi di controllo, così come delle manchevoli garanzie procedurali statutariamente disciplinate.

Nel contesto comparato, invece, si segnala un ben diverso tasso di consapevolezza e di attenzione verso questo problema. Nel sistema inglese è ampiamente intervenuto il legislatore, mentre nell'esperienza tedesca è ammesso il controllo giurisdizionale sulle controversie interne e le organizzazioni sindacali si distinguono per una scarsa verticalità interna, favorita proprio dall'assetto delle garanzie procedurali. Queste ultime, infatti, diminuiscono la possibilità di arbitrio nell'esercizio del potere decisorio e disciplinare.

L'approfondimento del sistema elettorale, infine, ha mostrato come le ragioni di apparato tendano a prevalere rispetto all'esigenza di coinvolgimento della base associativa, sia nella definizione delle candidature sia nella predisposizione della strategia politico-sindacale. L'elezione di sovente costituisce così un momento essenzialmente confermativo di accordi già assunti, piuttosto che un momento di confronto con i rappresentati e di partecipazione di questi ultimi alla vita associativa del sindacato.

Queste manifestazioni del diritto <<vivente>> pongono, quindi, in discussione il convincimento dalla dottrina immunitaria secondo cui il principio della democrazia interna è autonomamente osservato dalle organizzazioni sindacali. Parimenti, consente di avanzare riflessioni critiche relativamente all'affermazione che l'esistenza di un sistema sindacale pluralistico sia per ciò solo sufficiente a garantire, sebbene in via indiretta, il rispetto dei diritti degli iscritti e della minoranza interna.

L'emergere di queste nuove problematiche permette, in altri termini, di mettere in dubbio l'adeguatezza del principio astensionistico nella realtà sindacale odierna. Il modello organizzativo configurato dalla teoria immunitaria, soprattutto se calato nel contesto attuale, asseconda ed accentua quelle spinte verticistico-burocratiche che incombono sul sindacato come su ogni altra organizzazione. L'iscrizione, infatti, configura il momento nel quale l'individuo si assoggetta al potere del sindacato di definire le regole della vita associativa interna: i membri debbono accettare (diritto di adesione) o rifiutare (diritto di recesso) 'in blocco' le decisioni assunte. Così che viene attribuito all'organizzazione, o più propriamente ai suoi vertici, un potere incondizionato e difficilmente controllabile.

Questo quadro complessivo sembra quindi esigere un ripensamento della rilevanza che la condizione democratica del sindacato assume nell'ordinamento statale. Le questioni emerse sollecitano, in particolare, una ridefinizione del ruolo dello Stato nella protezione dei diritti dei membri e nella salvaguardia delle situazioni endoassociative meritevoli di tutela.

Dal momento che questa diversa configurazione del rapporto tra Stato e strutture sindacali passa inevitabilmente da una revisione della teoria immunitaria, ci si propone ora di confrontarsi con le principali argomentazioni addotte dalla dottrina a sostegno dell'inammissibilità di interventi eteroregolati. Questo al fine di verificare la possibilità di una ridefinizione della costruzione giuridica immunitaria che consenta un <<riallineamento funzionale tra realtà materiale e principi giuridici>>¹.

2. La costituzionalizzazione dell'ordinamento intersindacale nella teorica di Umberto Carabelli.

La verifica di una possibile revisione del regime immunitario richiede, in primo luogo, di confrontarsi con la costruzione dottrinale di Umberto Carabelli, per la quale l'organizzazione sindacale interna configura un ordinamento originario costituzionalmente tutelato. L'art. 39 co. 1 della Carta Costituzionale, come è stato

¹ CARUSO B., "Costituzionalizzare" il sindacato, cit., 615.

ricordato nel secondo capitolo, sancirebbe in via immediatamente precettiva l'irrelevanza per lo Stato della *Grundnorm* dell'ordinamento particolare sindacale.

Questa concezione del rapporto tra istituzioni statali e strutture sindacali si inserisce all'interno di quelle teoriche che costituzionalizzano il <<“paradigma” dell'ordinamento intersindacale>>², e, per tale ragione, appare esporsi ad alcune riflessioni critiche. L'impossibilità per lo Stato di rifiutare e/o assorbire le norme dell'ordinamento sindacale, infatti, colloca quest'ultimo in una situazione di potenziale contrapposizione, ma tale conclusione non è ammissibile <<dal punto di vista del concreto ordinamento statale all'interno del quale si pone chi giudica, poiché quest'ultimo non può tollerare ordinamenti con esso concorrenti>>³.

Nella prospettiva pluriordinamentale, come pure è stato ricordato in dottrina, il riconoscimento della rispettiva originarietà e sovranità costituisce il fondamento della relazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica, che non può essere esteso alle organizzazioni sindacali⁴. Negli altri ordinamenti particolari, come l'ordinamento sportivo, di cui pure si afferma tradizionalmente l'autonoma capacità normativa, invece, detta qualificazione non ha in realtà mai significato un'assoluta impermeabilità nel senso sostenuto dalla teoria immunitaria⁵. Infatti, di fronte all'emergere di situazioni giuridiche soggettive tutelate in via primaria nell'ordinamento generale, ma non sufficientemente garantite nell'ordinamento particolare, lo Stato ha risposto con un maggiore interventismo, sia legislativo che giudiziario⁶.

² Si esprime in tal senso NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 75.

³ Così, nuovamente, NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 77.

⁴ Il rilievo è di NAPOLI M., *Il sindacato*, cit., 93.

⁵ Si veda sul punto, RUSSO E., *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in *Giust.Sport.It*, II, 2006, 64 ss.; DE SILVESTRI A., *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in *Giust.Sport.It*, I, 2009, 1 ss. L'originarietà dell'ordinamento sportivo trova la sua giustificazione giuridica nella previsione da parte degli statuti delle associazioni sportive aderenti al CONI delle c.d. clausole di rinuncia, ai sensi delle quali gli associati rinunciano espressamente alla tutela giurisdizionale ordinaria. Cionondimeno, attualmente, si afferma come lo sport sia sottoposto a «due giustizie: quella sportiva che opera secondo le regole proprie dell'ordinamento sportivo, funzionale alle esigenze di competenza specifica e rapidità decisionale proprie del sistema e quello dello Stato, chiamata ad intervenire nelle ipotesi in cui l'attività sportiva viene ad assumere rilevanza “esterna”» (SFERRAZZA M., *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. Dir. Ec. Sport.*, III, 2009, 37).

⁶ Così DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in MORO P. (a cura di), *La giustizia sportiva: analisi critica della legge 17 ottobre 2003 n. 280*, Forlì, 2004, 84. La giurisprudenza, in particolare, ha ritenuto di poter far rientrare nella giurisdizione statale le controversie inerenti a quei provvedimenti che incidono in misura sostanziale sulla partecipazione dei singoli.

La tesi dell'originarietà dell'ordinamento intersindacale, in altri termini, appare spingersi oltre la prospettiva giugniana, costituzionalizzando quella che è innanzitutto una metodologia, diretta a porre in luce e a valorizzare le peculiarità proprie dell'organizzazione sindacale, la quale esprime, al contempo, valori e relazioni di una organizzazione di normazione e di una formazione sociale. Tali caratteristiche, però, nelle argomentazioni dello stesso Giugni non valgono a configurare l'ordinamento intersindacale come originario, giacché quest'ultimo non è «un sistema chiuso né una struttura di immunità, bensì opera in un gioco di interrelazioni con l'ordinamento giuridico generale (statuale)»⁷. La teoria elaborata dall'Autore, inoltre, come pure è stato osservato, è «neutra rispetto all'atteggiamento dell'ordinamento statale nei confronti dei sindacati, che ben può essere di limitazione o di ostilità»⁸.

Del resto, in una prospettiva di assoluta impermeabilità tra gli ordinamenti, non appare nemmeno ammissibile come, invece, sembra sostenere siffatta teorica, una legislazione promozionale che condizionasse l'attribuzione di determinati benefici al rispetto delle regole democratiche interne. Questa è, dopo tutto, la direttiva accolta dall'ordinamento costituzionale, allorché subordina l'acquisto della personalità giuridica all'esistenza dell'ordinamento interno a base democratica (art. 39 co. 2 Cost.), impostazione che, tuttavia, la tesi immunitaria intende negare⁹.

2.1. Individuale e collettivo nel sindacato: il rapporto a 'somma zero' tra tutela della persona e tutela dell'organizzazione.

La costruzione giuridica immunitaria, inoltre, si fonda sulla convinzione per cui all'interno delle formazioni sociali, e quindi anche nei sindacati, non è possibile conciliare le prerogative dell'organizzazione con l'esercizio dei diritti e delle libertà

⁷ Queste le parole di GIUGNI G., *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori* in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1970, 391-392 ss. Sostiene che l'Autore si spinga oltre quanto sostenuto da Giugni anche BOLLANI A., *op. cit.*, 9. La teoria di Giugni è espressa in GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960.

⁸ In tali termini, MATTARELLA B.G., *op. cit.*, 478.

⁹ Così invece CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 260, laddove afferma come dovrebbero ritenersi ammissibili secondo la teoria immunitaria misure di tipo promozionale, ai sensi delle quali il rifiuto di ottemperare alle disposizioni predisposte dall'ordinamento generale dovrebbe dar luogo al mancato godimento, oppure alla perdita dei benefici previsti.

individuali¹⁰. È con l'evidente intento di garantire la massima salvaguardia dei diritti dell'organizzazione sindacale, infatti, che si teorizza un'interpretazione dell'art. 39 co. 1 della Carta Costituzionale incentrata sul riconoscimento dell'autonomia collettiva, quand'anche a detrimento delle posizioni giuridiche individuali. L'iscrizione al sindacato diviene, pertanto, il momento di dismissione delle prerogative individuali, confinando, inevitabilmente, la tutela delle situazioni soggettive sul piano dell'etica sindacale¹¹.

Il convincimento dell'esistenza di un rapporto a 'somma zero' nella relazione tra protezione dei diritti individuali e garanzia della libertà sindacale collettiva è stato recentemente oggetto di riflessioni da parte di Alan Bogg. Nel ripercorrere l'evoluzione del pensiero della dottrina inglese più autorevole, l'Autore ha osservato che, mentre negli studi di Kahn-Freund la tutela dell'individuo costituiva parte integrante dell'impostazione di *collective laissez-faire*, successivamente la salvaguardia delle ragioni individuali ha assunto una connotazione sempre più negativa. Tale rapporto a sottrazione, nell'opinione di Bogg, è giunto al suo apice negli studi di Bob Simpson, in special modo nel saggio, più volte citato, *Individualism versus Collectivism*, in quanto il riconoscimento e la garanzia di diritti in capo al singolo lavoratore, quali la libertà di adesione individuale, ovvero la libertà sindacale negativa, diviene nello studio di Simpson una eccessiva restrizione al fondamentale esercizio del potere collettivo delle organizzazioni sindacali¹².

L'Autore muove alcune considerazioni critiche nei confronti di siffatta impostazione oppositiva rilevando come la filosofia normativa e, specialmente, il principio umanistico-personalistico, dimostri che «il benessere della persona deve essere 'la preoccupazione ultima'» e che un'organizzazione «sta e cade» nel suo contribuire al benessere delle persone¹³. Da tale rilievo Bogg consegue che l'associazione sindacale non costituisce una entità separata rispetto ai suoi membri, e

¹⁰ VARDARO G., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, cit., 232.

¹¹ Il rapporto a sottrazione emerge con tutta evidenza a titolo esemplificativo nelle affermazioni di CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, cit., 222, allorché l'Autore si confronta con il quesito della necessità di prevedere garanzie procedurali nell'esercizio del potere disciplinare a salvaguardia delle ragioni individuali. Le tutele del *due process of law*, secondo tale autorevole dottrina, in formazioni sociali ideologicamente caratterizzate, quali i sindacati, «quantunque desiderabile da un punto di vista etico, si rivela un dato decisamente secondario, a fronte della estrema discrezionalità di valutazioni inevitabilmente riservata agli stessi organi sotto il profilo sostanziale».

¹² BOGG A., *'Individualism' and 'Collectivism' in Collective Labour Law*, cit., 72 ss.

¹³ BOGG A., *'Individualism' and 'Collectivism' in Collective Labour Law*, cit. 74.

che la relazione individuo-collettivo dovrebbe essere affrontata alla luce di un rapporto dialettico piuttosto che dualistico. Costituisce, invece, un precipuo compito del giurista individuare e definire una combinazione ed un temperamento soddisfacente dei diritti tutelati.

I convincenti rilievi avanzati, assumono un significato vieppiù pregnante se calati nel sistema costituzionale italiano, fondato sullo Stato sociale di diritto. La tutela della persona sancita all'art. 2 della Costituzione, infatti, rappresenta un principio cardine dell'intero assetto regolativo. Come è stato affermato dalla dottrina più autorevole, «il concetto stesso di Costituzione, in senso moderno, e la tecnica del costituzionalismo contemporaneo sono nati con un forte finalismo verso i diritti della persona»¹⁴. Nella prospettiva costituzionale, in particolare, il significato del concetto di libertà va oltre la (mera) protezione da prevaricazioni del potere statale, esprimendosi nel diritto all'emancipazione della persona: in altri termini, la libertà «è qualcosa di più che la difesa dei diritti contro il potere; implica anche la possibilità di sviluppare in pieno le potenzialità dell'uomo»¹⁵.

L'ordinamento, pertanto, ritiene imprescindibile per la realizzazione della persona una dimensione che trascende la sfera individuale, postulando una società comprensiva non solo di individui, bensì anche di formazioni sociali, le quali, tuttavia, non costituiscono un'entità autonoma, essendo, invece, strumentali allo sviluppo e alla crescita del soggetto come persona. Da siffatta impostazione finalistica che connota l'intero disegno costituzionale non va esente nemmeno il riconoscimento della libertà sindacale collettiva, la quale, come è stato osservato in dottrina, «viene tutelata dalle Costituzioni europee del secondo dopoguerra non in quanto realtà a sé stante, ma perché essa è strumentale alla realizzazione del “diritto alla libertà sindacale individuale”»¹⁶.

Sulla base di tali considerazioni, dunque, appare potersi muovere un ulteriore rilievo critico alla costruzione teorica immunitaria. L'essenza e la natura del riconoscimento della libertà di organizzazione sindacale di cui all'art. 39 co. 1 della Costituzione quale *Doppelgrundrecht*, ossia quale duplice diritto costituzionalmente

¹⁴ Così ONIDA V., *Relazione*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, atti del V convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 1995, citato da ROSSI E., *op. cit.*, 42.

¹⁵ BARBERA A., *op. cit.*, 95.

¹⁶ Così NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, cit., 151.

garantito, non sembra ammettere una lettura gerarchica della libertà sindacale collettiva su quella individuale, ma sembra richiedere, invece, una lettura dialettica.

La strumentalità dell'organizzazione rispetto allo sviluppo della persona, segnatamente, non sembra permettere di concepire l'adesione ad un sindacato come atto di rinuncia totale o dismissione dei diritti, prerogative o poteri dell'individuo. La tutela nel rapporto associativo, inoltre, non può esaurirsi nella garanzia del solo diritto di recesso, giacché non permette la promozione della personalità dell'individuo all'interno dell'organizzazione, concepibile solo in termini di partecipazione alla vita di gruppo. Il riconoscimento della mera prerogativa di recesso dall'associazione rivela la sua insufficienza allorché si consideri che la manifestazione del dissenso può essere – e nella normalità dei casi è – articolata: può circoscriversi ad alcuni profili o ad alcune decisioni assunte dalla dirigenza, senza che ciò significhi un giudizio negativo sull'intero operato. Dissentire, inoltre, non significa necessariamente voler recedere dall'organizzazione, bensì anche sostenerne o promuoverne un diverso assetto. Infine, il riconoscimento del diritto di costituire una nuova associazione, pur rappresentando una componente fondamentale del diritto di libertà sindacale, rischia di rimanere una tutela meramente teorica in un contesto ormai dominato dalle organizzazioni di massa¹⁷, ed è, oltretutto, discutibile sul piano dell'opportunità, giacché favorendo la frammentazione della rappresentanza dei lavoratori, accentua la criticità insita in un mercato pluralismo organizzativo, vale a dire la capacità del sistema sindacale di <<funzionare quale movimento coordinando le proprie attività piuttosto che come unità separate e in competizione tra loro>>¹⁸.

Per tale ragione, la libertà sindacale individuale sembra, invece, doversi poter esercitare finanche nel corso del rapporto associativo con l'organizzazione sindacale. Di talché quest'ultima dovrebbe comporsi, riprendendo sul punto gli approdi a cui è giunta la dottrina tedesca, nel diritto di aderire ad un sindacato, nel diritto di rimanervi e partecipare alla vita associativa, nonché nel diritto di recesso¹⁹.

¹⁷ Il punto è messo in luce da CARUSO B., *La democrazia nel sindacato*, cit., 33.

¹⁸ SIMPSON B., *Individualism versus Collectivism*, cit., 193.

¹⁹ In particolare cfr. SCHOLZ. R., *op. cit.*, 166 ss.

2.1.1. Interventi eteroregolativi nel rapporto tra i membri e l'organizzazione.

Laddove si accolga questa prospettiva, appare potersi prefigurare una conseguenza ulteriore, che riguarda il ruolo dello Stato nei confronti dell'organizzazione interna del sindacato. Lo Stato, infatti, diviene costituzionalmente obbligato a garantire il diritto del membro a rimanere e a partecipare allo svolgersi del rapporto associativo, con la conseguenza che la tecnica regolativa a cui fare riferimento è costituita dall'insieme degli strumenti giuridici dell'ordinamento, dovendo individuarsi quello a tale fine più opportuno. Questa considerazione comporta che l'intervento ammissibile non è necessariamente il provvedimento legislativo, cionondimeno quest'ultimo diviene uno dei possibili strumenti attraverso cui, sulla base del concreto contesto di riferimento, lo Stato può tutelare le situazioni giuridicamente meritevoli di protezione.

Il riconoscimento della libertà di organizzazione sindacale, pure tutelata dall'art. 39 della Carta Costituzionale, che sul punto si esprime nel diritto del sindacato di fissare statutariamente le proprie regole e nella garanzia di coesione interna, comporta che il diritto di organizzazione del sindacato non potrà, con evidenza, essere in assoluto negato in nome della protezione dei diritti dei membri. Diviene, pertanto necessario operare un preciso bilanciamento nella salvaguardia delle due libertà fondamentali costituzionalmente garantite. L'interferenza potrà considerarsi giuridicamente ammissibile, secondo l'impostazione qui accolta, dunque, se acconsente una adeguata flessibilità e autonomia nella costruzione del rapporto associativo.

2.2. L'obbligo di democraticità ordinamentale quale condizione per l'attribuzione del potere normativo.

Le osservazioni svolte fino a questo momento appaiono rafforzarsi qualora, come ipotizzato nel primo capitolo, il legislatore intervenga con specifico provvedimento per attribuire al contratto collettivo stipulato dal sindacato in nome e per conto proprio efficacia regolativa nei confronti dei rapporti individuali di lavoro.

Un simile intervento legislativo, infatti, affianca alla problematica della tutela dei diritti e delle libertà individuali degli iscritti nel rapporto con l'organizzazione, una precisa implicazione di carattere sistemico con riguardo alla relazione tra istituzioni statali e strutture sindacali. Il sindacato, in particolare, diverrebbe strumento di produzione giuridica extrastatale, in quanto la definizione della posizione giuridica del lavoratore come parte del contratto di lavoro individuale, non sarebbe più imperniata sulla legislazione statale, bensì sull'autonomia collettiva. Il provvedimento legislativo, in altri termini, riconoscerebbe al sindacato proprio quel preciso ruolo istituzionale di <<centro produttore di diritto>>²⁰, a cui è funzionale il riconoscimento della libertà sindacale sancito all'art. 39 della Carta Costituzionale.

Tuttavia, come si è già evidenziato, nell'articolazione prefigurata dal medesimo dettato costituzionale, lo Stato rinuncia al monopolio della produzione normativa trasferendo l'azione di tutela dei lavoratori all'organizzazione sindacale, adottando contemporaneamente delle specifiche garanzie. La prima di esse è segnatamente costituita dall'attribuzione di rilevanza giuridica al requisito della condizione di democraticità ordinamentale, ai sensi dell'art. 39 co. 3 Cost.²¹. Ne consegue che, siffatto principio costituisce un fondamento imprescindibile dello <<spirito integrato>>²² dell'art. 39 della Costituzione.

Quanto affermato dal precetto costituzionale appena richiamato rappresenta, a ben vedere, finanche un principio consustanziale all'intero assetto costituzionale²³. Il procedimento di formazione delle leggi disciplinato agli artt. 70 ss. della Costituzione, assegna, infatti, il potere normativo collettivamente alle due Camere (art. 70 Cost.), democraticamente elette ed espressione della sovranità popolare. Orbene, come è stato del resto precisamente osservato dalla dottrina tedesca, un ordinamento statale fondato sul principio democratico (art. 1 Cost.), non può legittimamente trasferire le

²⁰ Il profilo teleologico del dettato costituzionale è posto in luce da FERRARO G., *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 2016, 30. Sul punto, altresì MENGONI L., *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, cit., 184.

²¹ Al riguardo, cfr. ROMAGNOLI U., *Sindacato e costituzione: la lunga attesa della quaterna*, cit., 649.

²² La necessità di recuperare in chiave teorica lo 'spirito integrato' della disposizione è affermata da CARUSO B., *"Costituzionalizzare" il sindacato*, cit., 608; MATTARELLA B., *op. cit.*, 497 ss.; sulla necessità di mutare l'interpretazione tradizionale sul requisito di democrazia interna quale mera condizione per la registrazione anche BIAGI M., *Italy*, in *Bulletin of Comparative Laobr Relations*, 17, 1988, 66.

²³ Cfr. FERRARO G., *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, in *Arg. Dir. Lav.*, III, 2014, 559, il quale pure ritiene che il requisito della democrazia interna sia una condizione desumibile dall'assetto costituzionale.

competenze normative riconosciute ad istituzioni democraticamente costituite, ricollegandovi effetti vincolanti per il sistema giuridico, a soggetti che non esprimono garanzie almeno comparabili²⁴. Nell'assetto costituzionale, l'attribuzione della funzione di produzione giuridica a soggetti extrastatali rappresenta un connotato imprescindibile di una società pluralista, nondimeno avviene all'interno di una cornice giuridica vincolata, nella quale il requisito della condizione democratica rappresenta un elemento costitutivo del trasferimento del potere normativo. In una simile prospettiva, il disposto di cui al co. 3 dell'art. 39 Cost. configura una norma particolare che esplicita una conseguenza formale del trasferimento costituzionalmente legittimo di poteri dallo Stato a soggetti non istituzionali.

Per quanto concerne le associazioni sindacali che stipulano il contratto collettivo in nome e per conto proprio, la rispettiva organizzazione interna, benché portato dell'autonomia negoziale privata, non può a *fortiori* costituire una questione irrilevante per il sistema giuridico. Dovrebbe, di conseguenza, ritenersi costituzionalmente legittimo un intervento legislativo che condizioni l'efficacia regolativa del contratto collettivo al soddisfacimento del requisito della democraticità ordinamentale del soggetto sindacale.

Tale provvedimento non può costituire, comunque, lo strumento per alterare l'assetto costituzionalmente configurato, ossia il mezzo per privare le organizzazioni sindacali dell'autonomia ad esse riconosciuta all'art. 39 co. 1 della Costituzione. Per tale ragione, dovrà in ogni caso essere rispettato il principio del bilanciamento. Il legislatore nel dettare i requisiti che compongono la condizione di democraticità ordinamentale propedeutica all'attribuzione della funzione regolativa, in particolare, dovrà rispettare innanzitutto i canoni della proporzionalità, della strumentalità e della ragionevolezza. E gli specifici criteri e le forme di attuazione del principio democratico non potranno essere eccessivamente restrittivi, sì da salvaguardare le peculiarità proprie delle singole associazioni sindacali, le quali divergono e si connotano ciascuna secondo propri principi organizzatori (es. si pensi alle divergenze riscontrate

²⁴ D'ALOIA A., *op. cit.*, 806, condivisibilmente rileva come «sembra piuttosto un controsenso accettare l'idea che una «Repubblica democratica» (art. 1 Cost.) possa tollerare che alcune sue articolazioni settoriali esprimano una connotazione apertamente alla determinazione dell'indirizzo politico e ai processi decisionali pubblici».

nell'articolazione del sistema organizzativo di CISL e CGIL, espressione di culture sindacali tra loro differenti).

Del resto, è proprio questo l'insegnamento che in prospettiva comparata può trarsi dal prolungato dialogo intercorso tra Governo e Comitato di Esperti dell'OIL, in ordine alla conformità dei provvedimenti legislativi adottati con l'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948. Il provvedimento deve operare un contemperamento dei diritti che quest'ultimo si prefigge di tutelare e con l'autonomia sindacale, la quale nell'ambito della vita associativa si esprime nella facoltà di fissare le proprie regole interne.

3. La democrazia interna ai partiti politici: il cambio di paradigma del formante dottrinale.

Le necessità di una revisione del principio di non ingerenza in favore di una interpretazione del dettato costituzionale fondata sul principio del bilanciamento, trova supporto nella rilettura della teorica immunitaria operata dalla dottrina costituzionale e civilistica in riferimento partiti politici. Infatti, mentre in precedenza la dottrina assolutamente maggioritaria, tradizionalmente scettica nei confronti di interferenze esterne su ambiti riservati all'autonomia dei soggetti privati, sosteneva l'illegittimità di un provvedimento legislativo in materia – confinando, precisamente, il richiamo al metodo democratico di cui all'art. 49 della Costituzione al solo ambito della competizione esterna tra partiti politici – oggi l'impostazione argomentativa accolta dagli studiosi è profondamente mutata. Si sostiene, segnatamente, che un intervento legislativo sull'ordinamento interno a tutela della condizione democratica dei partiti, anche solamente parziale o graduale, costituisce una <<ineludibile necessità>>²⁵.

²⁵ Così GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio. Problemi di metodo e di contenuto*, in *SpazioFilosofico*, 2013, 451. La circostanza per cui il riferimento al metodo democratico rilevasse solamente per le azioni esterne, aveva condotto la dottrina ad affermare l'esistenza in capo ai partiti del solo obbligo di astensione da ogni forma di azione violenta, tanto contro l'ordinamento costituzionale, quanto contro gli altri partiti politici: cfr. CHELI E., *Intorno al problema della alla regolamentazione dei partiti*, in *St. sen.*, II, 1958, 234 ss. L'ammissibilità di un intervento legislativo in materia era invece in precedenza sostenuta dalla dottrina assolutamente minoritaria, cfr. ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in ESPOSITO C., *op. cit.*, 215 ss. spec. 243.

Siffatto <<mutamento generalizzato di clima>>²⁶ nasce, in particolare, dall'osservazione della realtà effettuale dei partiti politici, dalla quale la dottrina ha individuato un disallineamento della costruzione teorica immunitaria rispetto all'intervenuta evoluzione dei partiti, pertinente sia al funzionamento dell'ordinamento interno, sia all'esercizio delle attività esterne.

Per quanto concerne, in primo luogo, l'assetto interno di siffatte formazioni sociali, la dottrina ha constatato un sostanziale abuso della garanzia di libertà e autonomia organizzativa accordata dalla teorica immunitaria. È comune tra gli studiosi l'affermazione per cui, nel tempo, il regime astensionistico abbia portato alla <<formazione di smisurati spazi di immunità>> e che la <<proclamazione di una quasi incondizionata libertà di associazione>> si è trasformata <<nell'autorizzazione a un esercizio di fatto di autorità, propiziando l'occupazione del potere>>²⁷.

La dottrina costituzionalista osserva, infatti, un generale indebolimento della natura associativa e rappresentativa propria del partito. Le decisioni fondamentali sono generalmente assunte da un gruppo ristretto di soggetti, spesso scelto attraverso procedimenti di cooptazione, anziché mediante lo svolgimento di un procedimento elettivo. La cadenza della vita associativa e la definizione della disciplina interna, inoltre, è fissata da *leader* carismatici piuttosto che da procedure condivise, con la conseguenza che la partecipazione e la posizione soggettiva degli iscritti al partito si è trasformata più propriamente in quella <<del semplice simpatizzante o del generico elettore>>²⁸. Nel complesso, le riflessioni della dottrina rilevano come le formazioni partitiche non siano più le organizzazioni su cui era stata modellata la norma costituzionale, poiché <<hanno perso non soltanto quella capacità di "protezione

²⁶ Così, ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Ass. It. Cost.*, I, 2011, 2. Cfr. sul punto gli interventi al convegno dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti Italiani raccolti nel volume: AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale: Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009. Si vedano in particolare le relazioni di RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., spec. 47 ss.; MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., spec. 103 ss.; BARBERA A., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., spec. 362 ss. Sul tema cfr. altresì, DE GIORGI M.V., *op. cit.*, 1338 ss.

²⁷ Così DE GIORGI M.V., *op. cit.*, 1339.

²⁸ In questi termini GORI L., *op.cit.*, 454; si veda anche MARLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, (Atti Convegno AIC 2008), Napoli, 2009, 49-50.

sociale” che avevano svolto nella fase precedente, ma anche la capacità di essere luoghi effettivi di elaborazione di linee politiche condivise>>²⁹.

Riguardo all’agire esterno dei partiti politici, invece, la dottrina ha constatato un’accentuazione della c.d. <<natura *anfibia*>>³⁰ di tale formazione sociale, la quale, pur costituita nella forma dell’associazione privata non riconosciuta, rappresenta un elemento costitutivo ed essenziale del sistema di governo. Le argomentazioni degli studiosi rilevano, in particolare, che i partiti politici sono sostanzialmente divenuti nel tempo <<Governo e Stato>>³¹, perché è ormai all’interno di essi che vengono assunte le decisioni fondamentali e le scelte strategiche del Paese, le quali vengono poi soltanto recepite nelle sedi istituzionali costituzionalmente competenti³².

Di questa doppia natura, oltretutto, secondo le riflessioni degli Autori, i partiti hanno profittato, agendo a seconda dei casi <<come mere associazioni non riconosciute o come depositari di pubbliche funzioni, con l’obiettivo di godere, a seconda dei casi, del *diritto più favorevole*>>³³. Quantunque associazioni privatistiche, infatti, è la rilevanza pubblica delle funzioni svolte ad aver giustificato l’approvazione di un assetto legislativo di sostegno, in virtù del quale, esemplificando, le leggi elettorali contengono disposizioni di favore nei confronti delle forme partitiche rappresentate in sede parlamentare, vengono erogati finanziamenti pubblici diretti o indiretti per l’esercizio delle attività politiche e gli amministratori dei partiti godono di un regime speciale che circoscrive ai soli casi di dolo e colpa grave la loro responsabilità (art. 6 *bis* l. n. 51 del 2006)³⁴.

Sulla base di siffatte considerazioni la dottrina costituzionalistica ha sostenuto la necessità di un ripensamento della costruzione teorica immunitaria, in favore di una esegesi dell’art. 49 della Costituzione che consentisse un riallineamento tra la rilevanza

²⁹ Così ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 5.

³⁰ Queste le parole di GORI L., *op. cit.*, 454.

³¹ Così DE GIORGI M.V., *op. cit.*, 1338.

³² L’abolizione delle preferenze avvenuta con l. n. 270 del 2005 ha concorso in modo significativo alla personalizzazione delle strutture di partito, così come alla presa d’atto da parte della dottrina della accresciuta importanza delle decisioni interne (cfr. accanto a DE GIORGI M.V., *op. cit.*, si vedano anche i contributi di ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 4; LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 186; GORI L., *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, in PANIZZA S., ROMBOLI R. (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Padova, 2009, 221 ss.

³³ In questi termini si esprime GORI L., *L’attuazione dell’art. 49 Cost.: un difficile esercizio.*, cit., 452.

³⁴ Sul finanziamento dei partiti cfr. TARLI BARBIERI G., *Finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in MERLINI S., *op. cit.*, 89 ss.

del soggetto partitico nell'ordinamento giuridico, le criticità riscontrate nel funzionamento interno di quest'ultimo e il regime di controllo normativamente fissato. A tale fine, gli Autori hanno ritenuto necessario valorizzare la parte del precetto costituzionale dell'art. 49 Cost. che riconosce ai cittadini il diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale. In tale prospettiva, infatti, i partiti rappresentano lo strumento attraverso il quale i cittadini esercitano il proprio diritto costituzionalmente garantito, sicché diviene necessario attribuire un differente significato alla locuzione <<con metodo democratico>>. Questo principio, in particolare, deve informare non solo l'esercizio delle attività esterne dei partiti politici, bensì anche l'ordinamento interno, il quale deve garantire l'effettiva partecipazione degli iscritti³⁵.

3.1. Il bilanciamento tra il diritto di partecipazione dei cittadini e la libertà di organizzazione dei partiti.

Dall'esigenza di tutelare il diritto di partecipazione dei cittadini non consegue il disconoscimento dell'autonomia e della valenza collettiva del partito politico, bensì la necessità di bilanciare i due diritti parimenti tutelati dall'art. 49 della Costituzione. Il riferimento al principio del bilanciamento si concreta, in particolare, nell'affermazione per cui l'intervento legislativo sulla democrazia interna, per essere conforme al dettato costituzionale, non potrebbe restringere eccessivamente il potere di autorganizzazione dei partiti, dovendo soddisfare il criterio di proporzionalità e strumentalità. Di conseguenza l'intervento dovrà essere <<'limitato' e 'contenuto'>>³⁶.

Superato l'ostacolo costituzionale configurato dall'ammissibilità di un intervento legislativo in materia, il confronto dottrinale si è spostato sul piano della

³⁵ Cfr. BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, (atti di convegno-relazione: La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, Università di Firenze, 19 ottobre 2007), 11, disponibile al sito: <http://www.forumcostituzionale.it>.; in modo non dissimile anche ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 6; DEMURO G., *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss.; BASSANINI F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI S. (a cura di), *op. cit.*, 211, spec. 224 ss.

³⁶ GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio.*, cit., 454.

pars construens dell'interferenza, discutendosi in ordine all'individuazione del corretto bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati.

Nella varietà delle proposte e delle posizioni avanzate dagli Autori, costituisce un comune denominatore per l'individuazione dell'oggetto di regolazione legislativa conforme all'art. 49 Cost., il criterio della rilevanza delle situazioni giuridiche meritevoli di tutela nella vita associativa. Esemplificando, sono annoverate entro il possibile ambito di intervento, i requisiti di ammissione al partito politico e l'esercizio del potere disciplinare, ritenendosi costituzionalmente legittimo un intervento legislativo che preveda talune garanzie procedurali (es. tra le altre, motivazione del provvedimento espulsivo, trasparenza del procedimento, tutela del contraddittorio)³⁷. All'interno dei momenti associativi suscettibili di disciplina eteronoma, sono ricomprese, inoltre, le modalità di determinazione delle maggioranze nelle assemblee e la procedura di selezione ed elezione del gruppo dirigente³⁸.

L'aspetto da ultimo richiamato costituisce il profilo sul quale si è concentrato maggiormente il dibattito dottrinale, in quanto il momento elettivo coinvolge molteplici interessi che incidono direttamente sulla funzione e sulla natura della rappresentanza. Infatti, una procedura di selezione della dirigenza legislativamente fissata (es. obbligatorietà di una assemblea composta da tutti gli iscritti, la segretezza del voto, eliminazione della lista bloccata ecc.) comporta tanto un restringimento della libertà di organizzazione delle formazioni partitiche, quanto del diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini³⁹. A tale riguardo, è stata ampiamente discussa, in particolare, l'ammissibilità di un provvedimento che stabilisca l'obbligo di ricorrere al metodo delle primarie per l'elezione del gruppo dirigente del partito politico, in ragione dell'incisività di un simile intervento sulle dinamiche intraorganizzative del partito. Cionondimeno, la dottrina maggioritaria, ne sostiene la conformità al dettato costituzionale, argomentando che il sistema elettivo prefigurato costituisce un sicuro ampliamento del diritto di partecipazione dei cittadini, garantendo un'effettiva

³⁷ Cfr. GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio.*, cit., 455; BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., 11; ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 7.

³⁸ Cfr. ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 7.

³⁹ Sul punto, GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio. Problemi di metodo e di contenuto*, cit., 459.

eguaglianza delle *chance* di elezione⁴⁰. Per quanto concerne, invece, le modalità tecniche dell'interferenza legislativa sulle procedure elettive, gli Autori ritengono conforme al dettato costituzionale sia la previsione di una cornice di principi essenziali normativamente stabiliti, che un provvedimento di carattere integrativo, attraverso il quale il legislatore tutela positivamente alcune specifiche situazioni giuridiche endoassociative e stabilisce il rispetto di determinati requisiti per l'elezione del gruppo dirigente, quali, ad esempio, l'ineleggibilità e l'incompatibilità per determinati incarichi di partito⁴¹.

Il formante dottrinale, dunque, ha accolto un vero e proprio cambio di paradigma nei confronti del regime immunitario dei partiti politici. Mentre, in precedenza, la qualificazione partitica di una formazione sociale distingueva quest'ultima rispetto agli altri gruppi privati per la libertà di organizzazione interna accordata, anche a detrimento dei diritti individuali dei propri membri, attualmente, secondo l'indirizzo maggioritario, la configurazione partitica di un gruppo sociale è portatrice di maggiori anziché minori responsabilità nei confronti degli iscritti; si afferma, infatti, che «nei partiti i cittadini associati devono avere (..) diritti in più rispetto agli iscritti ad altre associazioni, non diritti in meno»⁴².

⁴⁰ Si vedano, tra gli altri, FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quad. Cost.*, I, 2005, 143 ss. ss.; ROSSI E., GORI L., *Le <<primarie>> in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. Cost.*, III, 2009, 619 ss.; ROSSI E., GORI L., *op. cit.*, 640-641. Due leggi regionali sono intervenute in materia: la legge regionale toscana n. 70 del 2004 "Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale" e la legge regionale calabrese n. 25 del 2009 "Norme per lo svolgimento di "elezioni primarie" per la selezione di candidati all'elezione di Presidente della Giunta regionale". In quest'ultima era stato inizialmente stabilito il carattere obbligatorio del metodo in parola, successivamente convertito in facoltativo. Sulla legge toscana v. FUSARO C., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, III, 2005, 441 ss.; TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Dem. Dir.*, I, 2005, 193 ss.; per l'analisi della legge calabrese, invece, GORI L., *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le Regioni*, III, 2010, 687 ss.

⁴¹ BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., 11; ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 5.

⁴² BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., 11. L'Autore in modo persuasivo sostiene come i cittadini «hanno bisogno di vedere tutelato il loro diritto di partecipazione, non solo attraverso i consueti strumenti (dal diritto di iscrizione fino al diritto di accesso alle informazioni) ma anche attraverso forme nuove di partecipazione alle loro decisioni, in particolare a quelle – come la presentazione delle candidature – il cui rilievo pubblicistico è più marcato».

3.2. Interventi legislativi a tutela della trasparenza e della democrazia interna alle forme partitiche.

All'interno del complessivo processo di ripensamento dell'assetto immunitario si inseriscono i più recenti interventi legislativi diretti ad incentivare la trasparenza e la democrazia interna delle forme partitiche mediante una tecnica regolativa incentrata sulle misure promozionali. Tra questi di particolare rilievo è il d.l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 13 del 2014, il quale ha condizionato il riconoscimento di specifiche detrazioni fiscali e l'erogazione di un sistema di finanziamento pubblico – che è stato definito in dottrina di tipo indiretto – al soddisfacimento di precisi requisiti inerenti la struttura statutaria e il funzionamento interno⁴³.

Il provvedimento, infatti, prescrive all'art. 3 l'obbligo di redazione dello statuto del partito nella forma dell'atto pubblico, nonché la necessità di disciplinare la composizione, le attribuzioni e le modalità di elezione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, che, per tale via, divengono organismi necessari di ciascun partito. Con ulteriore riguardo ai profili strutturali, la succitata disposizione disciplina, altresì, il rapporto tra associazioni di diverso livello, prevedendo, in particolare, l'obbligo di regolamentare in statuto la procedura interna applicabile in caso di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle articolazioni territoriali del partito (rispettivamente, art. 3 co. 1, co. 2 lett. a) e lett. g)). L'art. 3 del d.l. n. 149 del 2013 prevede, inoltre, garanzie a tutela dei diritti individuali e della minoranza interna, quali l'obbligo di fissare statutariamente i diritti e i doveri degli iscritti, le modalità con cui l'associazione garantisce la loro partecipazione all'attività del partito, i criteri con i quali è promossa la presenza della minoranza, le misure disciplinari e le procedure a tale fine applicabili, le quali debbono, in ogni caso, garantire sia il diritto di difesa che il diritto al contraddittorio.

⁴³ In dottrina si è osservato come rimanga in ogni caso un sistema di finanziamento pubblico indiretto, cfr. BIONDI F., *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, XI, 2014, 1285. Per una disamina del provvedimento si veda altresì, ALLEGRI M.R., *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Oss. Cost.*, I, 2014, 1 ss.; DICKMANN R., *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, V, 2014, 1 ss.

Il decreto in esame disciplina, altresì, un assetto normativo diretto ad assicurare una maggiore trasparenza della situazione economico-patrimoniale del partito. È previsto, in particolare, il diritto di accesso alle informazioni relative alla struttura organizzativa, ai bilanci e ai rendiconti (art. 5 co. 1 d.l. n. 149 del 2013), l'obbligo della tracciabilità dei finanziamenti e dei contributi di cui i partiti sono beneficiari (art. 5 co. 3), nonché l'obbligo di consolidamento dei bilanci (art. 6 d.l. n. 149 del 2013): al bilancio dell'associazione di livello nazionale deve, infatti, allegarsi il bilancio delle sedi regionali o interregionali, nonché delle fondazioni e associazioni <<la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei medesimi partiti o movimenti politici>>.

Al fine di garantire l'ottemperanza delle condizioni normativamente fissate, il provvedimento legislativo prevede un apposito organismo al quale compete la funzione di verifica e controllo, denominato "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici" (art. 4 d.l. n. 149 del 2013). A tale organo, in particolare, è attribuito il compito di verificare la conformità degli statuti delle formazioni partitiche alla normativa e il potere di controllo sul rispetto da parte di queste ultime degli obblighi di trasparenza e pubblicità sull'assetto economico-finanziario dettati dal legislatore, potendo comminare specifiche sanzioni in caso di violazione delle prescrizioni.

4. Ordinamento sindacale interno tra autonomia ed eteroregolazione.

L'approfondimento del dibattito dottrinale sull'ammissibilità di un intervento legislativo a sostegno della democrazia nelle forme partitiche ha mostrato che, una volta accolta la revisione del regime astensionistico in favore di una interpretazione esegetica fondata sul principio del bilanciamento, si pone il complesso quesito della individuazione del corretto temperamento tra i diritti costituzionalmente garantiti.

È opportuno, pertanto, approfondire anche con riguardo alle organizzazioni sindacali le principali conseguenze derivanti dall'accoglimento di una esegesi dell'art. 39 Cost. fondata sul bilanciamento tra il controllo sulla natura democratica del sindacato e la salvaguardia della sua autonomia. In particolare, rispondendosi per tal

via al quesito dal quale tale studio è iniziato, è stata sostenuta la conformità con l'art. 39 co. 1 Cost. di un intervento legislativo il quale condizioni l'efficacia regolativa del contratto collettivo stipulato dal sindacato *jure proprio* al soddisfacimento della condizione di democraticità ordinamentale. Il sindacato, infatti, diverrebbe strumento di produzione giuridica extrastatale e nel sistema costituzionale il requisito della condizione democratica rappresenta un elemento costitutivo del trasferimento di poteri ad istituzioni non statali (art. 1 e art. 70 Cost.). In quest'ultima parte dello studio, verranno allora prefigurati possibili ambiti di intervento sull'ordinamento interno sindacale da parte del provvedimento legislativo che attribuisce efficacia regolativa al contratto collettivo. Verranno isolate le aree problematiche poste in rilievo dalla disamina sul funzionamento interno del sindacato sulle quali maggiormente si è avvertita un'esigenza di ridefinizione e verranno elaborate delle direttive sul piano della *pars construens*, riconducendo ad unità i diversi modelli regolativi emersi dall'analisi comparata. Tra questi saranno poi individuate le soluzioni che appaiono più congrue a tutelare le situazioni giuridiche endoassociative e la loro compatibilità con la prospettiva del bilanciamento delle posizioni giuridiche meritevoli di tutela.

4.1. Intervento eteronomo e trasparenza della situazione economico-finanziaria delle organizzazioni sindacali.

Un primo punto nodale disvelato dall'indagine sul funzionamento interno delle organizzazioni sindacali, è costituito dalla tutt'oggi scarsa trasparenza nelle fonti di finanziamento. Nonostante le più recenti riforme organizzative abbiano consentito di fare maggiore luce sullo statuto economico-patrimoniale delle odierne organizzazioni sindacali, si è evidenziato come manchino i necessari connotati dell'effettività delle iniziative e dell'adeguatezza delle misure impiegate, soprattutto alla luce del contesto comparato. Le associazioni sindacali tedesche, infatti, garantiscono la trasparenza finanziaria e amministrativa attraverso il *Geschäftsbericht* pubblicato e distribuito in occasione di ogni Congresso, mentre le organizzazioni sindacali inglesi soggiacciono a diversi vincoli legislativi, che assicurano la correttezza, la veridicità e la trasparenza della documentazione contabile. Oltretutto, solamente nel nostro sistema giuridico, si

riscontrano in così grande misura quelle che sono state definite in dottrina le c.d. <<facilitazioni istituzionali>>⁴⁴. Previsioni legislative che nel tempo hanno accordato specifici benefici fiscali, hanno sorretto lo sviluppo di un robusto sistema di servizi, (C.a.f., Patronati, Servizi vertenze) e hanno garantito l'erogazione di finanziamenti diretti e indiretti all'organizzazione sindacale (es. permessi sindacali nelle pubbliche amministrazioni, finanziamenti dei Patronati etc.).

Accogliendo un'impostazione esegetica dell'art. 39 co. 1 Cost. fondata sul principio del bilanciamento, l'introduzione di vincoli legislativi su tale aspetto dell'organizzazione sindacale interna appare potersi ritenere costituzionalmente legittima. La limitazione dell'autonomia collettiva di cui all'art. 39 co. 1 Cost. derivante dalla maggiore regolazione dell'attività finanziaria, infatti, sarebbe compensata dal diritto di controllo degli iscritti, espressione della libertà sindacale individuale di cui al medesimo art. 39 co. 1 Cost. e dal diritto di controllo dell'ordinamento statale che trasferisce il proprio potere normativo al soggetto sindacale (art. 70 Cost.). Ciò che, invece, diviene determinante verificare è la misura e la tipologia di vincoli prescritti.

A tale riguardo, l'esperienza sindacale comparata e gli interventi legislativi sulla democrazia interna nelle forme partitiche offrono diversi modelli di disciplina che ruotano tutti attorno a tre principi fondamentali: individuazione di procedure e contenuti per la redazione delle scritture contabili, introduzione di un controllo esterno a tutela della correttezza e della veridicità della documentazione, previsione di obblighi di trasparenza nei confronti dei membri e della generalità dei cittadini.

Diverge, invece, la pervasività dei vincoli contenutistici previsti, di talché, esemplificando, il d. l. n. 149 del 2013 sulla trasparenza e la democrazia nei partiti politici, come appena ricordato, prescrive l'obbligo di tracciabilità e trasparenza dei finanziamenti, nonché specifici oneri di pubblicità in ordine alla rendicontazione e ai redditi percepiti e, soprattutto, l'obbligo di redazione del bilancio consolidato. A tale proposito, può citarsi, altresì, la disciplina tedesca sui partiti (*Gesetz über die politischen Parteien- Parteiengesetz - PartG*), la quale, consta di un dettagliato *corpus* normativo (§§ 23-31 PartG), che introduce diversi obblighi sulla rendicontazione delle entrate (es. indicazione dei contributi di iscrizione, le donazioni ricevute, le entrate

⁴⁴ Così FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea.*, cit., 189.

dall'esercizio di attività imprenditoriali o partecipazioni in altre società, finanziamenti statali ricevuti etc.) e delle uscite (es. specifica menzione dei costi di gestione ordinaria, spese elettorali etc.), nonché l'obbligo di certificazione della rendicontazione da parte di un revisore o di una società di revisione esterna⁴⁵.

Nel modello inglese sulla trasparenza finanziaria delle organizzazioni sindacali, invece, la decisione sulle modalità di predisposizione della rendicontazione finanziaria è lasciata all'autonomia delle associazioni sindacali, ma la sua veridicità e correttezza è garantita dall'obbligo di certificazione di un revisore dei conti esterno ed indipendente. L'attenzione del legislatore è spostata soprattutto sul profilo della conoscibilità delle fonti di finanziamento, dal momento che deve essere redatto sia l'*Annual Return*, il quale risponde ad esigenze di trasparenza nei confronti dello Stato e della cittadinanza, che una specifica dichiarazione riepilogativa destinata ai soli membri dell'organizzazione, i quali possono per tal via avere diretta contezza dell'utilizzo dei contributi sindacali da loro versati.

In prospettiva *de jure condendo*, deve rilevarsi come la complessità del 'sistema sindacato' italiano, che non ha eguali nelle esperienze sindacali oggetto di comparazione, impedisce di avere una rappresentazione reale delle dinamiche patrimoniali, finanziarie ed economiche delle associazioni sindacali in assenza di un obbligo di redazione del bilancio consolidato. Per tale ragione, la previsione di un simile obbligo, sulla falsa riga di quanto previsto dal legislatore italiano con riferimento alle forme partitiche, sebbene incida in modo piuttosto significativo sull'autonomia organizzativa interna delle associazioni sindacali, non appare violare il principio della proporzionalità dell'intervento legislativo.

4.2. Previsioni legislative e forma di governo.

Nelle riflessioni di Bruno Caruso, che pure ritiene ammissibile un complessivo intervento legislativo a disciplina dell'ordinamento delle organizzazioni sindacali, il legislatore non potrebbe interferire sulla forma di governo in senso stretto

⁴⁵ Cfr. *Gesetz über die politischen Parteien- Parteiengesetz* – PartG, promulgata il 24.07.1967 e da ultimo modificata il 18 luglio 2017.

(competenze, riparto di funzioni e di poteri, responsabilità interne, modalità di funzionamento degli organi) delle associazioni sindacali, nonché sulla determinazione dei fini da perseguire e dei valori a cui ispirarsi⁴⁶.

L'affermazione appare senz'altro condivisibile per quanto concerne la scelta dei fini e dei valori ispiratori, dal momento che in una prospettiva teleologica è proprio il perseguimento di un fine sindacale a connotare e distinguere dalle altre tipologie di gruppi privati l'organizzazione tutelata dall'art. 39 della Carta Costituzionale. La formulazione sembra, invece, troppo netta con riguardo all'inammissibilità di un intervento sulla forma di governo. Il principio democratico, infatti, implica l'ampia partecipazione dei membri alla formazione della volontà dell'associazione, che nella struttura di governo si esprime, innanzitutto, attraverso l'organismo assembleare. Per tale ragione, interventi legislativi diretti a valorizzare le prerogative di tale organismo nelle scelte fondamentali per la vita associativa, non sembra potersi considerare necessariamente in contrasto con l'autonomia sindacale di cui all'art. 39 co. 1 Cost.

A sostegno di queste riflessioni si dispongono le molteplici proposte avanzate dalla dottrina tedesca in attuazione del principio democratico, tese a riposizionare l'assemblea degli iscritti nel ruolo di primo organo dell'associazione e a irrobustire le sue prerogative e le sue funzioni di controllo sull'organo esecutivo. Gli Autori, in particolare, sostengono l'ammissibilità di un precetto normativo che attribuisca all'assemblea la competenza a deliberare, a titolo esemplificativo, in materia di contributi sociali e di approvazione del bilancio. È, inoltre, considerata ammissibile una disposizione che prescriva l'obbligo della regolare convocazione dell'assemblea, definendone a tale fine la periodicità (es. convocazione almeno biennale del congresso etc.)⁴⁷. Ulteriori conferme in tal senso, giungono dalle posizioni avanzate dalla dottrina italiana, la maggioranza delle quali desumono dall'immediata precettività del requisito della condizione democratica proprio la necessaria applicabilità di taluni vincoli che incidono sul lato strutturale dell'associazione, quali l'obbligatorietà del principio maggioritario nella formazione della volontà sociale, ovvero la previsione dell'organo

⁴⁶ Questa l'impostazione accolta da CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 54.

⁴⁷ Sul punto in particolare, KEMPEN O.E., *Verfassungsrechtliche Grundlagen tariflicher Regelungen*, cit., 604; LÖWISCH M., RIEBLE V., *op. cit.*, 584; OETKER H., *op. cit.*, 943 ss.; SCHELTER K., *op. cit.*, 116 ss.; TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung*, cit., 80 ss.; BILSTEIN H., *op. cit.*, 347; ASSHOFF G., *op. cit.*, 271.

assembleare⁴⁸. Ad ulteriore prova, può citarsi la legge tedesca sui partiti, la quale statuisce che la Segreteria e l'Assemblea degli iscritti siano organi necessari del partito e delle sue articolazioni territoriali (§ 8 PartG), stabilendone alcune fondamentali competenze e vincoli con riguardo alla sua convocazione e composizione (es. ai sensi del § 11 PartG, la Segreteria deve essere eletta almeno ogni due anni, ed è composta da almeno tre membri).

Più complessa e controversa, invece, appare l'ammissibilità di un intervento legislativo a disciplina di taluni aspetti dei rapporti interni fra strutture di diverso livello. Interventi eteronomi volti, per esempio, a stabilire la necessità di un maggiore decentramento decisionale non appaiono conformi alla libertà di organizzazione sindacale, dal momento che l'autonomia organizzativa ne risulterebbe in tali casi significativamente ridimensionata. Un diverso ragionamento, invece, appare prospettabile in riferimento ad interventi legislativi a disciplina del potere di commissariamento: in tal caso, infatti, la decisione dell'organismo superiore di sciogliere gli organismi inferiori non incide solamente sull'autonomia dell'organizzazione commissariata, ma anche sul diritto dei membri di scegliere i propri rappresentanti, dal momento che la destituzione involge organi democraticamente eletti dal corpo associativo. Dunque, minime disposizioni per proceduralizzare alcuni momenti di esercizio del potere a prevenzione di possibili abusi (es. obbligo di individuazione in statuto di causali precise, diritto di difesa, diritto di impugnazione del provvedimento etc.), non appaiono violare il necessario bilanciamento tra democrazia e autonomia sindacale collettiva, che si esprime al riguardo nella prerogativa dell'unità e coesione interna.

In tale direzione si muove, per esempio, anche la legge italiana sui partiti più sopra ricordata, nonché il legislatore tedesco. Quest'ultimo ha previsto con riguardo alle formazioni partitiche, che il commissariamento o la destituzione di interi organismi territoriali può avvenire soltanto in presenza di gravi violazioni dell'ordinamento interno, da individuarsi specificamente in statuto. Inoltre, la disciplina interna deve riconoscere il diritto di impugnare il provvedimento dinnanzi

⁴⁸ In tal senso, ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo d'impresa*, cit., 59 e 160. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, cit., 209 ss.

al Collegio dei Probiviri e stabilire l'obbligo di conferma del provvedimento di commissariamento nel successivo Congresso del partito (§16 PartG).

4.3. La disciplina legislativa e procedimento elettorale delle organizzazioni sindacali.

La disamina svolta sul sistema di relazioni endoassociative ha, inoltre, evidenziato la scarsa possibilità di partecipazione degli iscritti al momento elettorale. Quest'ultimo, infatti, non prevede adeguati spazi di interscambio con il corpo associativo, tramutandosi di sovente in un fatto essenzialmente confermativo di accordi già assunti. È stato evidenziato che le ragioni di unità interna, in quanto necessitate ed indefettibili in ogni organizzazione, debbono considerarsi espressione della libertà di organizzazione sindacale di cui all'art. 39 co. 1 Cost., di talché la questione sollevata dall'analisi era costituita dall'ammissibilità di un suo contemperamento con i diritti soggettivi degli iscritti. La costruzione giuridica immunitaria, infatti, consente di tutelare le ragioni di unità interna, ma non permette di contemperare siffatta esigenza con il diritto di partecipazione e controllo degli iscritti sui propri rappresentanti, che pure costituisce, a ben vedere, una prerogativa connaturata a ciascuna organizzazione di rappresentanza.

Accogliendosi un'impostazione esegetica fondata sul bilanciamento, un intervento di carattere legislativo in questo aspetto della democrazia interna non si porrebbe necessariamente in contraddizione con il principio di libertà di organizzazione sindacale collettiva (art. 39 co. 1 Cost.), qualora svolga una funzione di promozione della dialettica democratica nell'associazione sindacale, agevolando i processi di partecipazione del corpo associativo. In tale caso, infatti, la restrizione dell'autonomia sindacale troverebbe la sua giustificazione nella tutela del diritto di partecipazione, di scelta e di controllo sui rappresentanti da parte degli associati, espressione della libertà sindacale individuale parimenti tutelata all'art. 39 co. 1 Cost., nonché nel diritto dello Stato che trasferisce il suo potere normativo al sindacato contraente *jure proprio* di verificare che le decisioni assunte siano fondate su di un criterio di legittimazione democratica (art. 70 Cost.).

Con riguardo alle modalità di intervento regolativo, dal contesto comparato e dal dibattito dottrinale sulla democrazia nelle forme partitiche emergono nel complesso due diversi modelli, distinguibili sulla base della maggiore o minore limitazione dell'autonomia sindacale conseguente alle modalità tecniche implementate: un primo modello che potrebbe essere definito 'minimale', nel quale il legislatore si limita a prevedere l'obbligo di elettività delle cariche, della periodicità del momento elettorale e l'introduzione del voto segreto, a cui si affianca un secondo modello più composito e dettagliato, esemplificato dall'intervento legislativo nel sistema sindacale inglese.

In prospettiva *de jure condendo*, è in particolare questa seconda modalità, ossia la disciplina inglese del procedimento elettivo, che appare costituire quella comparativamente più convincente. L'introduzione dell'obbligo di elezione diretta, quantomeno del Segretario Generale, può, infatti, rappresentare un appropriato strumento per promuovere un maggiore collegamento dei dirigenti con la base associativa all'interno di un sistema elettivo oggi eccessivamente sbilanciato sulla tutela delle ragioni di apparato. Si tratta di un profilo di riforma organizzativa ampiamente sollevato anche dal più recente dibattito sindacale interno, che permetterebbe, in particolare, di stabilire un effettivo meccanismo di legittimazione e di assoggettamento della dirigenza al controllo da parte degli iscritti. Verrebbe così temperata la complessità del procedimento congressuale che, attualmente, agevola l'autonomizzazione dei poteri attribuiti ai vertici delle organizzazioni sindacali

Il procedimento elettivo legislativamente disciplinato del sistema inglese mostra ulteriori profili di interesse per quanto concerne la tutela della minoranza e degli iscritti. Introduce, infatti, sia il precetto normativo del divieto di discriminazione nelle candidature, sia la previsione di una supervisione esterna delle elezioni. Anche tale ultimo aspetto di democrazia procedurale non appare porsi in contrasto con l'autonomia sindacale statutaria, giacché il supervisore esterno non è nominato dall'autorità pubblica, bensì designato dalle stesse organizzazioni, con la conseguenza che non si prefigura un controllo diretto sulle procedure elettive.

4.4. Intervento legislativo ed esercizio del potere disciplinare delle associazioni sindacali.

Lo studio condotto sul funzionamento interno delle organizzazioni sindacali ha, infine, evidenziato l'esistenza di profili critici per quanto concerne l'esercizio del potere disciplinare. L'accresciuta rilevanza dei meccanismi di giustizia interna nella composizione dei conflitti endoassociativi, infatti, non è stata accompagnata dalla costruzione di un adeguato apparato di tutele, che si connota ancora oggi per le scarse garanzie disciplinate nell'esercizio del potere sanzionatorio, tanto nei confronti degli iscritti, quanto nei confronti della minoranza dissenziente.

A tale proposito, è stato evidenziato come la giurisprudenza italiana abbia modificato il suo precedente indirizzo, riconoscendo, in primo luogo, il diritto di agire in giudizio a tutela degli interessi e delle prerogative lese nel corso del rapporto associativo, ed estendendo, in secondo luogo, il sindacato giurisdizionale al merito della controversia, nei casi in cui le clausole statutarie dell'associazione sindacale non sono sufficientemente determinate. Una interpretazione dell'assetto costituzionale fondata sul principio del bilanciamento potrebbe consentire di ampliare l'ambito di tutela in tale modo garantito dalla giurisprudenza. Ciò, in particolare, prevedendo tra i vincoli che compongono la condizione democratica propedeutica alla stipulazione del contratto collettivo con efficacia regolativa, minimi requisiti sull'esercizio del potere disciplinare. La limitazione dell'autonomia collettiva di cui all'art. 39 co. 1 Cost., troverebbe la sua giustificazione nel diritto dell'iscritto di partecipare e rimanere nell'organizzazione sindacale, che costituisce una componente della libertà sindacale individuale, parimenti tutelata dal dettato costituzionale di cui all'art. 39 co. 1 Cost., nonché nella necessità che il soggetto sindacale quale <<centro produttore di diritto>> extrastatuale garantisca di essere costituito al suo interno in conformità con il principio della democraticità ordinamentale (art. 70 e art. 39 co. 3).

Gli aspetti di democrazia procedurale che involgono il procedimento disciplinare e i meccanismi di giustizia interna nel loro complesso, appaiono poter essere oggetto di intervento eteronomo secondo due linee di intervento. Una prima tecnica regolativa, è costituita dal provvedimento definito <<integrativo>>⁴⁹,

⁴⁹ Così CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 107.

attraverso il quale il legislatore prescrive positivamente un quadro di principi entro cui le organizzazioni sindacali possono esercitare il potere sanzionatorio. La legge, in altri termini, fissa, per esempio, talune essenziali garanzie procedurali quali, il diritto di difesa, l'obbligo di motivazione scritta, il doppio grado di giudizio (come prevede, per esempio, la legge tedesca sui partiti §10 PartG) e la terzietà dell'organismo (es. la facoltà di nominare un proprio rappresentante nell'organo di controllo, come previsto dallo statuto della IG-Metall, oppure il diritto di ricusarne i componenti per asserita parzialità, secondo quanto prescrive la legge tedesca sui partiti ai sensi del § 14 co. 3 e co. 4 PartG etc.). L'intervento legislativo all'interno di questo primo modello, potrebbe, inoltre, introdurre una disposizione di carattere generale che impedisce di escludere il ricorso al giudice ordinario (es. come prevede l'assetto normativo inglese alla sez. 63 del TULRCA 1992 etc.), oppure, ancora, sancire l'obbligo di regolamentare entro un apposito codice disciplinare i comportamenti sanzionabili. In questa prima cornice, la determinazione delle fattispecie sanzionabili e le modalità con le quali conformarsi ai criteri legislativamente fissati, rimangono, comunque, prerogativa dell'autonomia decisionale dell'associazione sindacale⁵⁰.

Secondo una diversa modalità di intervento, esemplificata dall'assetto regolativo disciplinato dal legislatore inglese e prospettato da alcuni Autori nella dottrina tedesca, la legge statuisce positivamente una "*bill of rights*" degli associati⁵¹, nella quale sono normativamente stabilite le posizioni soggettive a vantaggio degli iscritti – o alcune di esse –, in funzione di limite dell'autonomia statutaria delle organizzazioni sindacali. In tali casi, la lesione delle situazioni giuridiche soggettive legislativamente tutelate comporta la dichiarazione di nullità di tutti gli atti sostanziali e processuali posti in essere da parte dell'organismo giurisdizionale ovvero, come nel sistema inglese, da parte di una autorità amministrativa appositamente costituita.

Nel complesso, l'introduzione di vincoli di democrazia procedurale a normazione del diritto sindacale interno, sia a regolamentazione del potere disciplinare dell'associazione sindacale, sia degli altri ambiti di intervento in precedenza prefigurati, dovrebbe essere sempre valutata tenendo nella dovuta considerazione la

⁵⁰ CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, cit., 108.

⁵¹ Così TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht?*, cit., 26; Similmente nella dottrina italiana CARUSO B., "*Costituzionalizzare*" il sindacato, cit, 612, che sostiene la necessità di prescrivere positivamente una "carta dei diritti dell'associato".

complessità della struttura sindacale emersa nel corso della disamina, segnatamente, ripercorrendola per brevi cenni: la varietà dei modelli organizzativi nel rapporto tra strutture di diverso livello, (es. il differente rapporto tra confederazione e categoria proprio di CISL e CGIL); le diverse modalità di distribuzione del potere tra gli organi (es. previsione della sola Segreteria nella CGIL, ripartizione della funzione esecutiva tra Comitato Esecutivo e Segreteria nella CISL); il pluralismo delle fonti del diritto sindacale interno (es. delibere di organi di diverso livello, raccomandazioni e pareri etc.); l'eterogeneità dei sistemi di distribuzione delle risorse (es. l'accentramento confederale nella CGIL a cui si contrappone il sistema fondato sulla sola previsione delle quote di adesione nelle confederazioni CISL e UIL); la differente disciplina sul funzionamento degli organismi di giustizia e sul procedimento disciplinare interno (es. diversi organi competenti all'esercizio dell'azione disciplinare, – l'organo esecutivo nella UIL, gli organismi di giustizia interna in CISL e UIL – diversa costruzione del sistema degli organismi giurisdizionali competenti etc.).

Tenendo conto di questo quadro strutturale complessivo, infatti, la previsione di requisiti minimi di democrazia procedurale, pur limitando l'autonomia sindacale, non sembra giungere a inibire effettivamente la spontaneità organizzativa del sindacato, che la teoria immunitaria intende condivisibilmente tutelare.

Conclusioni: dinamiche endoassociative e nuovi modelli di regolazione sindacale.

Nella prima fase di sviluppo del pensiero giuridico sul sindacato l'interesse della dottrina si concentrò sullo studio dei problemi attinenti agli aspetti esterni all'organizzazione sindacale. La problematica fondamentale era allora costituita dalla chiarificazione della rilevanza giuridica dell'associazione sindacale di fatto, propedeutica alla determinazione della natura e dell'efficacia degli atti da quest'ultima posti in essere.

L'esigenza di affermare l'autonomia degli organismi di rappresentanza rispetto ai propri membri nelle relazioni esterne portò la dottrina tedesca del tempo a sostenere l'esistenza giuridica del sindacato. Hugo Sinzheimer, in particolare, aderì alla teorica della persona reale di Otto von Gierke per sostenere che il sindacato costituisce un soggetto autonomo di diritto nell'ordinamento giuridico stipulante il contratto collettivo in nome e per conto proprio. Nel Regno Unito, invece, la lettura ortodossa che non riconosceva l'autonoma soggettività del sindacato fu posta in discussione in particolar modo dalle argomentazioni di Harold Laski, per poi essere definitivamente abbandonata dalla giurisprudenza con la creazione della categoria giuridica della *c.d. quasi-corporation*.

L'influenza che la pandettistica ebbe sulla scienza giuridica italiana determinò, per contro, un'incondizionata adesione alla teoria finzionistica che perdurò fino al secondo dopoguerra, quando il dogma della personalità fu posto in discussione dalla nuova stagione di studi sull'associazione di fatto. La dottrina giunse così ad elaborare una diversa teoria delle associazioni sindacali, in virtù della quale anche il sindacato italiano, quantunque privo dell'attributo formale della personalità giuridica, è divenuto soggetto di diritto, distinto rispetto ai propri membri e, come tale, centro di imputazione di situazioni giuridiche nell'ordinamento statale.

L'affermazione dell'autonoma rilevanza giuridica del sindacato costituisce il fondamento teorico sulla base del quale la dottrina giuslavoristica ha instaurato un percorso evolutivo all'esito del quale l'odierno sindacato non è più mera proiezione delle posizioni individuali, ma configura un soggetto di diritto, titolare dell'interesse collettivo che stipula il contratto collettivo in nome e per conto proprio. Ed è precisamente su tale approdo che è stata affrontata la questione dell'ammissibilità di una regolazione eteronoma dell'ordinamento sindacale a sostegno della democrazia interna. Si è posto, infatti, il quesito della conformità con il dettato costituzionale di uno specifico provvedimento legislativo che condizioni il riconoscimento dell'efficacia regolativa del contratto collettivo stipulato dal sindacato *iure proprio* al soddisfacimento del requisito della democraticità ordinamentale.

L'autonomia delle organizzazioni sindacali italiane ottenuta in relazione ai rapporti esterni attraverso il riconoscimento della soggettività, è stata sublimata dalla nuova fase di studi sugli aspetti interni del sindacato successiva all'entrata in vigore della Costituzione, quando l'art. 39 Cost. ha posto la problematica del rapporto tra autoregolazione ed eteroregolazione a sostegno della democrazia interna.

Difatti, in un contesto nel quale il sindacalismo era alla ricerca di una legittimazione nei confronti dello Stato ed era comune l'affermazione per cui la democrazia associativa fosse sostanzialmente rispettata, l'esigenza prioritaria era costituita dalla salvaguardia della massima autonomia nei confronti di interventi eteronomi. Le associazioni sindacali italiane avevano ritardi storici da recuperare in termini di esperienza di libertà e prescrizioni normative a disciplina dei rapporti interni al sindacato riportavano alla mente fantasmi di una libertà di organizzazione sindacale meramente nominale.

Le ragioni di valorizzazione e difesa dell'autonomia che hanno stimolato le elaborazioni della dottrina italiana, hanno trovato la loro massima espressione nella costruzione giuridica immunitaria, connessa alla visione panprivatistica del sindacato come associazione non riconosciuta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 cod. civ. Seguendo gli studi di Pietro Rescigno, la dottrina giuslavoristica è pervenuta a concettualizzare e fondare teoricamente il diritto del sindacato ad una illimitata autonomia organizzativa, in virtù di una esegesi dell'art. 39 co. 1 Cost. per la quale la disposizione sancisce l'inammissibilità di ingerenze dello Stato sull'ordinamento

sindacale e l'impossibilità di predisporre modelli organizzativi eteroregolati. L'iscrizione al sindacato è stata configurata, dunque, come momento nel quale l'individuo rinuncia alle sue prerogative e l'osservanza del requisito della condizione di democraticità è stata inevitabilmente confinata al piano dell'etica sindacale.

Consolidatasi la dottrina immunitaria, all'autonomia nei rapporti esterni è stata affiancata l'autonomia nei rapporti interni e la progressiva valorizzazione del sindacato come agente del sistema di relazioni industriali non è più stata accompagnata dall'ipotesi di una corrispondente disciplina legislativa sull'ordinamento sindacale interno, che costituiva invece il rapporto funzionale prefigurato dall'art. 39 della Costituzione.

Tuttavia, a notevole distanza di tempo da quelle elaborazioni, occorre ridiscutere la rilevanza che il requisito della condizione democratica assume nell'ordinamento statale, e in particolare, ridefinire il ruolo dello Stato nei confronti delle istanze di tutela degli interessi e dei diritti dei membri. Sollecitazioni in tal senso pervengono, in primo luogo, dalla riflessione sistematica dottrinale sul rapporto tra istituzioni statuali e sindacali accolta dagli ordinamenti oggetto di confronto; in secondo luogo, dagli approdi della dottrina costituzionale e civilistica sul problema della democrazia interna alle forme partitiche; in terzo luogo, dalla disamina delle regole che compongono il diritto sindacale interno delle odierne organizzazioni sindacali.

Per quanto concerne la prima delle tre sollecitazioni richiamate, l'accentuazione delle ragioni di salvaguardia dell'autonomia sindacale che connota la costruzione dottrinale immunitaria italiana, non trova eguali nelle riflessioni dottrinali e nelle esperienze che provengono dal sistema inglese e tedesco. La razionalizzazione teorica tra tutela dell'autonomia sindacale e <<interferenza democratica>>, infatti, è fondata sul bilanciamento delle situazioni giuridiche meritevoli di tutela.

Nella dottrina tedesca, in particolare, l'ordinamento interno a base democratica costituisce un preciso obbligo giuridico desumibile dall'art. 9 co. 3 GG, che integra una condizione necessaria affinché al sindacato possa legittimamente riconoscersi la capacità di stipulare contratti collettivi con efficacia immediata e inderogabile (§ 2 TVG, la c.d. *Tariffähigkeit*). Si discute se possa ritenersi ammissibile uno specifico intervento legislativo sull'ordinamento sindacale, tuttavia, il confronto del

funzionamento interno tra le strutture sindacali ha rivelato che le associazioni sindacali tedesche sono autonomamente costituite sulla base di un diritto statutario che garantisce adeguate tutele nei confronti delle posizioni endoassociative individuali e collettive.

Nel sistema inglese, invece, accanto all'ammissibilità di un intervento giudiziale si è sviluppato, altresì, un peculiare rapporto dialettico tra legge e autonomia sindacale. Fin dal Trade Union Act 1871 il legislatore ha disciplinato quegli aspetti di democrazia procedurale interna considerati imprescindibili per assicurare un'appropriata tutela alle situazioni soggettive dell'iscritto. Dall'esame di questa esperienza si coglie un elemento di sostegno all'ammissibilità di un provvedimento legislativo sulla democrazia interna, se attuato in ossequio al principio del bilanciamento con l'autonomia organizzativa. Così, insegna, infatti, il prolungato dialogo fra Governo e Comitato di Esperti dell'OIL sulla conformità degli interventi legislativi succedutisi al testo normativo dell'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948.

Quanto alla seconda ragione individuata, anche le riflessioni dottrinali sulla democrazia nelle forme partitiche sostengono, a seguito di un complessivo processo di ripensamento dell'assetto immunitario, la necessità di operare un bilanciamento della libertà di organizzazione del partito con le ragioni di tutela dei membri (art. 49 Cost.). L'indirizzo maggioritario afferma, pertanto, la conformità costituzionale di un provvedimento legislativo sull'ordinamento interno del partito politico a sostegno della democrazia interna. Il legislatore italiano, oltretutto, è intervenuto più di recente allo scopo di incentivare la democrazia e la trasparenza nelle forme partitiche, subordinando l'erogazione di determinati benefici al rispetto di precisi requisiti considerati espressione di un ordinamento interno a base democratica.

Infine, la terza sollecitazione perviene dalla disamina del diritto sindacale interno, perché il mancato bilanciamento dell'autonomia organizzativa con le ragioni di tutela dei membri, non sembra essere più giustificato dal contesto di sostanziale rispetto della democrazia associativa nel quale la teorica immunitaria si è formata e sviluppata. Al tempo, non si manifestavano problematiche di rilievo in ordine al possibile abuso degli strumenti endoassociativi, quali il commissariamento e le sanzioni disciplinari, né, a *fortiori*, si presentavano questioni significative in relazione alla trasparenza finanziaria, conseguente all'evolversi del sindacato in soggetto

(anche) di mercato supportato da finanziamenti pubblici diretti e indiretti. Nel contesto attuale, invece, la qualità democratica della vita associativa è raffigurabile con un quadro in chiaroscuro. Nonostante siano state intraprese talune specifiche riforme organizzative, permangono molteplici dinamiche interne che tendono ad indebolire la natura e la qualità rappresentativa del sindacato. Emergono, inoltre, posizioni soggettive individuali alle quali l'ordinamento giuridico generale accorda tutela primaria, che non trovano, invece, sufficiente protezione nell'ordinamento sindacale particolare.

La messa in discussione delle principali argomentazioni addotte dalla teoria immunitaria, ritenuta necessaria alla luce delle predette considerazioni, ha portato ad avanzare un'ipotesi interpretativa fondata sul bilanciamento dell'autonomia sindacale con la tutela dei membri dell'organizzazione, espressione della libertà sindacale individuale (art. 39 co. 1 Cost.). L'esigenza di salvaguardare l'autonomia collettiva ha spinto, infatti, la dottrina immunitaria a far prevalere una configurazione del sindacato quale entità astratta che si innalza al di sopra dei suoi iscritti. Per contro, il rapporto di strumentalità dell'organizzazione allo sviluppo della personalità dei propri membri, che permea l'art. 39 co. 1 della Costituzione quale *Doppelgrundrecht*, impedisce di configurare un rapporto di subordinazione della libertà sindacale individuale rispetto alla libertà sindacale collettiva nel corso del rapporto associativo.

Tale ultima considerazione induce a prefigurare una ridefinizione della posizione dello Stato nei confronti dell'organizzazione interna delle associazioni sindacali. Quest'ultimo diviene obbligato a tutelare gli interessi e i diritti dei membri anche nel corso del rapporto associativo, mentre il riconoscimento dell'autonomia sindacale, parimenti tutelata dall'art. 39 co. 1 Cost., comporta la necessità di operare un preciso bilanciamento delle situazioni giuridiche meritevoli di tutela.

Le osservazioni svolte si rafforzano qualora venga riconosciuta mediante specifico provvedimento legislativo efficacia regolativa al contratto collettivo stipulato dal sindacato *iure proprio*. Un simile intervento, infatti, affianca alla problematica della conformazione del rapporto tra l'organizzazione ed i suoi membri, la definizione della relazione tra istituzioni statali e strutture sindacali. Il sindacato diverrebbe strumento di produzione giuridica extrastatale e nel sistema costituzionale il trasferimento di poteri normativi dalle competenti sedi istituzionali

democraticamente costituite può avvenire soltanto nei confronti di soggetti non statali che esprimono garanzie almeno comparabili (in tal senso, sia l'art. 39 co. 3 che gli artt. 70 ss. Cost.).

Tuttavia, nemmeno il provvedimento legislativo che condizioni la funzione regolativa al rispetto della democrazia interna può costituire lo strumento per privare le organizzazioni sindacali dell'autonomia ad esse riconosciuta dall'art. 39 co. 1 della Costituzione. È, pertanto, necessario operare un bilanciamento tra l'attuazione del principio della democrazia associativa e la salvaguardia dell'autonomia collettiva, fissando normativamente requisiti di democrazia interna non eccessivamente stringenti.

Quanto al bilanciamento, sono stati prefigurati possibili ambiti di intervento da parte del provvedimento legislativo che attribuisce efficacia regolativa al contratto collettivo stipulato *iure proprio* dall'associazione sindacale. A tale fine, si sono ricondotti ad unità, classificandoli, i modelli regolativi emersi dall'analisi comparata e dallo studio sulle forme partitiche, isolando quelle che sono apparse le soluzioni più congrue a tutelare le situazioni giuridiche endoassociative.

Consolidatasi la libertà sindacale di cui all'art. 39 co. 1 Cost. e il ruolo delle organizzazioni collettive all'interno dell'ordinamento giuridico, è quest'ultimo l'ambito nel quale sarebbe proficuo discutere ampiamente. La necessità di individuare nuovi modelli di regole sintonici con la complessiva modificazione strutturale della fattispecie sindacale appare ormai ineludibile e un intervento legislativo genuinamente diretto a promuovere la democraticità intera potrebbe rafforzare la legittimazione e la funzione sociale del sindacato quale preziosa componente delle democrazie moderne.

Bibliografia:

ACCORNERO A., *La parabola del sindacato. Ascesa e declino di una cultura*, Bologna, Il Mulino, 1992.

ALEMANN U., HEINZE R. (a cura di), *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus*, Oplanden, Westdeutscher Verlag, 1979.

ALLEN V.L., *Power in trade unions. A study of their organization in Great Britain*, London, Longman, Green & Co., 1954.

ALLEVA P.G., *Rappresentanza, rappresentatività sindacale e riforma del sistema contrattuale*, intervento in AA.VV., *Atti del Convegno di Roma 29 maggio 2010, Ruolo del sindacato, democrazia e riforma del Sistema contrattuale*, disponibile al sito: <http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/10296relazioneAlleva.pdf>

AMATO G., *Nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato*, in *Rass. Parl.*, IV, 2012, 793 ss.

ARDAU G., *Manuale di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1972.

ASSHOFF G., *Innere Rechtsverfassung der DGB-Gewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Ed., Wiesbaden, Springer VS, 2014, 265 ss.

BACCARO L., *Democrazia sindacale: procedure decisionali nell'esperienza italiana*, in *St. merc.*, III, 2000, 477 ss.

BALDUCCI C., *L'organizzazione sindacale*, tomo I, in BALDUCCI C., CARABELLI U., (a cura di), *Il sindacato*, Torino, Utet, 1984.

BARBERA A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, (atti di convegno-relazione: La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, Università di Firenze, 19 ottobre 2007), http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0059_barbera.pdf

BARBERA A., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: atti del XXIII Convegno annuale: Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 343 ss.

BARBERA A., *Commento sub art. 2*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, 74 ss.

BIBLIOGRAFIA

- BARBERA M., *I soggetti antagonisti: i lavoratori subordinati e le organizzazioni collettive*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*. It, n. 58, 2007.
- BARROW C., *Industrial Relations Law*, 2 ed., London-Sydney, Cavendish Publishing, 2002.
- BASILE M., *Associazione, III) Associazioni non riconosciute (voce)*, in *Enc. Giur.*, III, Roma, Treccani, 1990.
- BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, Giuffrè, 1975.
- BASSANINI F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, 211 ss.
- BIAGI M., *Democracy and Trade Union Action: A comparative Overview*, in *Labour*, I, 1989, 171 ss.
- BIAGI M., *Italy*, in *Bulletin of Comparative Laobr Relations*, 17, 1988, 66 ss.
- BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto. Il caso inglese del Trade Union Act 1984*, Milano, Giuffrè, 1986.
- BIEDENKOPF K. H., *Das Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Gruppen*, in FLUME W., RAISCH P., STEINDORFF E., (a cura di), *Beitrage zum Zivil-und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Kurt Ballerstedt*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975, 13 ss.
- BIEDENKOPF K. H., *Grenzen der Tarifautonomie*, Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1964.
- BILSTEIN H., *Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel*, in *Gewerk. Monatsh.*, VI, 1970, 341 ss.
- BIONDI F., *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in *Stud. Iur.*, XI, 2014, 1284 ss.
- BLACKWELL R., *Parties and Factions in Trade Unions*, in *Empl. Rel.*, 12, I, 1990, 23 ss.
- BOBBIO N., *Democrazia (voce)*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario di Politica*, I, Novara, Espresso, 2006.
- BOGG A., *'Individualism' and 'Collectivism' in Collective Labour Law*, in *Ind. Law Journ.*, 46, I, 2017, 72 ss.
- BOGG A., *Beyond Neo-Liberalism: The Trade Union Act 2016 and the Authoritarian State*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 299 ss.

BIBLIOGRAFIA

BOGG A., *The Death of Statutory Recognition in the United Kingdom*, in *Journ. Ind. Rel.*, 54, III, 2012, 409 ss.

BOLDT G., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nella Repubblica federale tedesca*, in AA.VV. (a cura di) *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei Paesi membri della C.E.C.A.*, Lussemburgo, Service des publications des Communautés européennes, 1966, 89 ss.

BOLLANI A., *Associazioni sindacali (voce)*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2009.

BOTTAI G., *Corporativismo (voce)*, in *Enc. It.*, I, Appendice, 1938, 470 ss.

BURROWS A., *English Private Law*, 3 ed., Oxford, Oxford University Press, 2013.

CAPPELLETTI, *Doppio grado di giurisdizione: Parere iconoclastico n.2, o razionalizzazione dell'inconoclastia*, in *Giur. It.*, IV, 1978, 1 ss.

CARABELLI U., *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, Jovene, 1986.

CARABELLI U., *Associazione sindacale*, tomo II, in BALDUCCI C., CARABELLI U., (a cura di), *Il sindacato*, Torino, Utet, 1984.

CARBY-HALL J.R., *The Legal Status of the British Trade Union*, relazione tenuta al convegno *Labour Unions – Current Situation and Future Perspectives*, 13-14 giugno 2014, disponibile al seguente sito:

https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/5/15859-trade-unions-and-non-union-employee-representation-in-europe-the-current-state-of-play-and-prospects-for-the-future-darmowy-fragment.pdf,

CARBY-HALL J.R., “*The Commissioner for the Rights of Trade Union Members*” *An Evaluation of Her Work and Achievements*, in *Manag. Law*, 34, 1992, 4 ss.

CARBY-HALL J.R., *Trade Union Democracy*, in *Manag. Law*, 26, VI, 1984, 1 ss.

CARBY-HALL J.R., *Democracy within trade unions*, in *Manag. Law*, 24, V, 1982, 1 ss.

CARINCI F., *La democrazia sindacale fra crisi e rifondazione*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania*, Venezia, Marsilio, 1984, 9 ss.

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Diritto del lavoro. Diritto sindacale*, I, 7 ed., Torino, Utet, 2016.

CARRIERI M., FELTRIN P., *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Roma, Interventi Donzelli, 2016.

BIBLIOGRAFIA

CARUSO B., “Costituzionalizzare” il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lav. Dir.*, IV, 2014, 595 ss.

CARUSO B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1986.

CASSI V., *La rappresentanza unitaria dei sindacati registrati*, in *Riv. Dir. lav.*, I, 1950, 158 ss.

CATAUDELLA A., *Ancora sulla prevalenza del contratto collettivo sul contratto individuale di lavoro: uno sguardo al passato e qualche considerazione sul presente*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 2008, 61 ss.

CATAUDELLA A., *Adesione al sindacato e prevalenza del contratto collettivo sul contratto individuale di lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1966, 544 ss.

CAVALIER S., ARTHUR R., *A discussion of the Certification Officer Reforms*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 363 ss.

CAZZETTA G., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007.

CEDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 1-142*, Milano, Giuffrè, 2009, 609 ss.

CELLA G.P., *Persone finte. Paradossi dell'individualismo e soggetti collettivi*, il Mulino, Bologna, 2014.

CHELI E., *Intorno al problema della regolamentazione dei partiti*, in *St. Sen.*, II, 1958, 234 ss.

CHIARELLI G., *L'organizzazione sindacale nella Costituzione e nella legge futura*, in *Dir. Lav.*, I, 1948, 374 ss.

CHIARELLI G., *La personalità giuridica delle associazioni professionali*, Padova, Cedam, 1931.

CIAMPANI A., *Lo statuto del sindacato nuovo (1944-51). Identità sociale e sindacalismo confederale alle origini della Cisl*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991.

CLEGG H., *The changing system of industrial relations in Great Britain*, Basil Blackwell, Oxford, 1979.

COMITATO DI ESPERTI SULL'APPLICAZIONE DELLE CONVENZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI, *Report III*, (parte 4A), Ginevra, OIL, 1999.

COMITATO DI ESPERTI SULL'APPLICAZIONE DELLE CONVENZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI, *Report III* (Parte 4A), Ginevra, OIL, 1985.

BIBLIOGRAFIA

COOKBURN D., *The Certification Officer*, in DICKENS L., NEAL C.A. (a cura di), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, The Netherlands, Kluwer Law Int., 2006, 91 ss.

CROUCH C., *Neo-corporatism and democracy*, in CROUCH C., STREECK W., (a cura di), *The Diversity of Democracy. Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham, Elgar, 2006, 46 ss.

D'ALOIA A., *Commento all'art. 39*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 796 ss.

D'ANTONA M., *Il diritto sindacale in trasformazione*, in D'ANTONA M., (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Napoli, Jovene, 1990, XVII ss.

DÄUBLER W., *§ 8 Der Arbeitskampf in der wirtschaftlichen und politischen Ordnung der Bundesrepublik*, in DÄUBLER W., (a cura di), *Arbeitskampfrecht*, 3 ed., Baden-Baden, Nomos, 2011, 59 ss.

DÄUBLER W., HEGE H., *Koalitionsfreiheit: ein Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 1976.

DAVIES P., FREEDLAND M., *Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3 ed., London, Stevens, 1983.

DE GIORGI M.V., *Partiti politici - <<è la politica, bellezza>>*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 10, 2016, 1337 ss. nota a Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016.

DE GIORGI V., *La responsabilità dell'associazione sindacale per l'esecuzione del contratto collettivo*, Firenze, Valecchi, 1933.

DE SILVESTRI A., *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in *Giust.Sport.It.*, I, 2009, 1 ss.

DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in MORO P. (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, Experta, 2004, 83 ss.

DEAKINS S., MORRIS G.S., *Labour Law*, VI ed., Oxford, Harth publishing, 2012.

DEL ROSSI M.P., *Per una riflessione sul modello del «progressismo conservatore» britannico*, in *Quad. Rass. Sind.*, III, 2011, 249 ss.

DELL'OLIO M., *L'organizzazione e l'azione sindacale in generale*, in DELL'OLIO M., BRANCA G., *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Padova, Cedam, 1980, 3 ss.

DELLA PORTA D., *Democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2011.

BIBLIOGRAFIA

DELLA ROCCA G., *La Cisl come organizzazione*, in BAGLIONI G., (a cura di), *Analisi della Cisl. Fatti e giudizi di un'esperienza sindacale*, II, Roma, Edizioni Lavoro, 1980, 603 ss.

DEMURO G., *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss.

DETTE D., NITSCHKE M., ÖGÜT P., § 22 *Folgen des rechtswidrigen Streikes*, in DÄUBLER W., (a cura di), *Arbeitskampfrecht*, 3 ed., Baden-Baden, Nomos, 2011, 735 ss.

DI GIOIA A., *La Cgil nei suoi statuti, 1944-1974*, Roma, Esi, 1975.

DOHERTY M., *When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose.... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model*, in *Ind. Law Journ.*, 42, IV, 2013, 369 ss.

DUKES R., KOUNTOURIS N., *Banning Industrial Action by the Back Door?*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 337 ss.

ELGAR J., SIMPSON B., *A Final Appraisal of 'Bridlington'? An Evaluation of TUC Disputes Committee Decisions 1974-1991*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 32, I, 1994, 47 ss.

ELIA L., *A quando una legge sui partiti?*, in MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, 51 ss.

ELIAS P., EWING K., *Trade Union Democracy, Members' Rights and the Law*, London, Mansell, 1987.

ESPOSITO C., *Lo stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 151 ss.

ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 215 ss.

EWING K.D., *Employment Act 2008. Implementing the ASLEF Decision – A Victory for the BNP?*, in *Ind. Law Journ.*, 38, I, 2009, 50 ss.

EWING K.D., *The implications of the ASLEF Case*, in *Ind. Law Journ.*, 36, IV, 2007, 425 ss.

EWING K.D., *Freedom of Association and the Employment Relations Act 1999*, in *Ind. Law Journal*, 28, IV, 1999, 283 ss.

EWING K.D., HENDY J., *The Trade Union Act 2016 and the Failure of Human Rights*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 391 ss.

EWING K.D., REES W.M., *The TUC Independent Review Committee and the Closed Shop*, in *Ind. Law Journ.*, 10, I, 1981, 84 ss.

BIBLIOGRAFIA

FAIRBROTHER P., *All Those in Favour: The Politics of Union Democracy*, London, Pluto Press, 1983.

FALZEA A., *Capacità, (Teoria generale) (voce)*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 47 ss.

FELTRIN P., *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino <<politico>> e ascesa di <<mercato>>*, in *Quad. Rass. Sind.*, IV, 2015, 173 ss.

FELTRIN P., *Gli iscritti ai sindacati negli ultimi venti anni: un bilancio in chiaroscuro*, in *Italianieuropei*, 5, 2008, 1 ss.

FELTRIN P., *La sindacalizzazione in Italia (1986-2004). Tendenze e dinamiche di lungo periodo*, Roma, Edizioni Lavoro, 2005.

FELTRIN P., MASET S., *Come resistere al declino. L'opzione dei servizi nei sindacati*, in *Quad. Rass. Sind.*, III, 2010, 177 ss.

FERRARO G., *Teorie e cronache del diritto sindacale e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 2016, 16 ss.

FERRARO G., *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, in *Arg. Dir. Lav.*, III, 2014, 549 ss.

FERRARO G., *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, Cedam, 1981.

FÖHR H., *Willensbildung in den Gewerkschaften und Grundgesetz*, Berlin, Schweitzer Verlag, 1974.

FORD H.A.J., *Unincorporated Non-profit Associations: Their Property and Their Liability*, Oxford, Clarendon Press, 1959.

FORD M., NOVITZ T., *Legislating for Control: The Trade Union Act 2016*, in *Ind. Law Journ.*, 45, III, 2016, 277 ss.

FOSH P., MORRIS H., R. MARTIN, P. SMITH, R. UNDY, *Union Autonomy, a Terminal Case in the UK? A comparison with the Approach in Other European Countries and the USA*, in *Empl. Rel.*, 15, III, 1993, 3 ss.

FRAENKEL E., *Democrazia collettiva*, in ARRIGO G., VARDARO G., (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Roma, Edizioni lavoro, 1982, 89 ss.

FREDMAN S., *The New Rights: labour law and Ideology in the Thatcher Yeras*, in *Oxf. Journ. Leg. Stud.*, 12, I, 1992, 24 ss.

BIBLIOGRAFIA

FRESE M., *Nationalsozialistische Vertrauensräte. Zur Betriebspolitik im Dritten Reich*, in *Gewerk. Monatsh.*, IV-V, 1992, 281 ss.

FROSINI V., *Per uno studio del diritto interno dei sindacati*, in SERVIZIO STUDI RICERCHE, E STATISTICHE PARLAMENTARI, (a cura di), *Il diritto dei sindacati*, Roma, Serv. Studi, 1979, 9 ss.

FUEST A., *Die demokratische Struktur von Spartengewerkschaften*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012.

FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quad. cost.*, I, 2005, 143 ss.

FUSARO C., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Reg.*, III, 2005, 441 ss.

GAETA L., *Lodovico Barassi, Philipp Lotmar e la cultura giuridica tedesca*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 90, II, 2001, 165 ss.

GAETA L., *I contratti di tariffa tra i datori e prestatori di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1984, 313 ss.

GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, 2. ed., in *Commentario del Codice civile Scialoja, Branca*, Bologna, Zanichelli; Roma, Il foro Italiano, 1976.

GALGANO F., *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1966, 507 ss.

GALGANO F., *Struttura logica e contenuto normativo del concetto di persona giuridica*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1965, 586 ss.

GAROFALO M.G., *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 132, IV, 2011, 515 ss.

GAROFALO M.G., *Rappresentatività sindacale e pluralità degli interessi*, in *Pol. Dir.*, 1985, 417 ss.

GASPARRI P., *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, in *Dir. Lav.*, I, 1948, 23 ss.

GELDART W.M., *The Status of Trade Unions in England*, in *Harv. Law Rev.*, 25, VII, 1912, 579 ss.

GHERA E., *Scienza giuridica italiana e diritto del lavoro* in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 92, IV, 2001, 509 ss.

GHEZZI G., *Leggendo le <<associazioni non riconosciute>> di Francesco Galgano*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, II, 1968, 1605 ss.

BIBLIOGRAFIA

- GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali: la parte obbligatoria del contratto collettivo*, Milano, Giuffrè, 1963.
- GHEZZI G., *La soggettività delle associazioni sindacali*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 1963, 79 ss.
- GHEZZI G., *Il dovere di pace sindacale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, I, 1961, 457 ss.
- GHEZZI G., ROMAGNOLI U., *Diritto sindacale*, 4 ed., Bologna, Zanichelli, 1997.
- GIACINTO E., *I bilanci dei sindacati*, E-Book, Biblioteca Centrale Cisl, 2007.
- GIERKE O., *Vereine ohne Rechtsfähigkeit nach dem neuen Rechte*, USA, Kessinger Publishing Reprints, 1902.
- GIERKE O., *Deutsches Privatrecht*, I., Leipzig, Dunkler & Humblot, 1895.
- GIUGNI G., *Intervista*, in ICHINO P., (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, Giuffrè, 2008, 431 ss.
- GIUGNI G., *Libertà sindacale (voce)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, IX, 1993, 17 ss.
- GIUGNI G., *Commento sub art. 39*, in Branca G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Il Foro Italiano, 1979, 257 ss.
- GIUGNI G., *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Pol. dir.*, I, 1970, 49 ss.
- GIUGNI G., *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori* in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1970, 388 ss.
- GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960.
- GOBBI U., *Il riconoscimento giuridico delle associazioni professionali*, in *Monit. Trib.*, I, 1919, 3 ss.
- GOLDSTEIN J., *The Government of British Trade Unions: A Study of Apathy and the Democratic Process in the Transport and General Workers Union*, London, George Allen & Unwin, 1952.
- GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio. Problemi di metodo e di contenuto*, in *SpazioFilosofico*, 2013, 451 ss.
- GORI L., *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le Regioni*, III, 2010, 687 ss.

BIBLIOGRAFIA

GORI L., *Ascesa e declino delle coalizioni: partiti politici e gruppi parlamentari dopo la riforma elettorale del 2005*, in PANIZZA S., ROMBOLI R. (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, 221 ss.

GRECO P., *I rapporti economici della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Atti dell'Accademia delle Scienze di Torino*, vol. 84°, II, 1949-50, 230 ss.

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2016.

GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000.

GUERRERA NICOTRA I., *Doppio grado di giudizio, diritto di difesa e principio di certezza*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, I, 2000, 127 ss.

HEERY E., *The Relaunch of the Trades Union Congress*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 36, III, 1998, 339 ss.

HEERY E., KELLY J., *Professional, participative and managerial unionism: an interpretation of change in trade unions*, in *Work. Employ. Soc.*, 8, I, 1994, 1 ss.

HEINITZ E., *La vigente legislazione tedesca in materia di lavoro*, in *Riv. Dir. Lav.*, I, 1949, 319 ss.

HENDY J., EWING K.D., *Trade unions, Human rights and the BNP*, in *Ind. Law Journ.*, 34, III, 2005, 197 ss.

HIRCHE K., *Die Finanzen der Gewerkschaften*, Düsseldorf-Wien, Econ-Verlag, 1972.

HIRSCH J., *Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften*, Stuttgart, Klett, 1966.

HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1970.

HOWELL C., *Trade Unions and the State, The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890-2000*, Oxfordshire, Princeton University Press, 2005.

INCISA DI CAMERANA L., *Corporativismo (voce)*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario di Politica*, 1, Novara, Espresso, 2006, 400 ss.

KAHN-FREUND O., *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Mod. Law. Rev.*, 37, I, 1974, 1 ss.

KAHN-FREUND O., *Trade Unions, the Law and Society*, in *Mod. Law. Rev.*, 33, III, 1970, 241 ss.

KAHN-FREUND O., *Trade unions democracy and the law*, in *Ohio St. law Journ.*, 22, I, 1961, 4 ss.

BIBLIOGRAFIA

KAUFMAN B.E., *The Early Institutionalists on Industrial Democracy and Union Democracy*, in *Journ. Lab. Research.*, II, 2000, 189 ss.

KEMPEN O.E., §2*Tarifvertragsparteien*, in KEMPEN O.E., ZACHERT U., (a cura di), *TVG - Tarifvertragsgesetz*, 4 ed., Frankfurt a.M., Bund Verlag, 2006, 580 ss.

KEMPEN O.E., *Verfassungsrechtliche Grundlagen tariflicher Regelungen*, in KEMPEN O.E., ZACHERT U., (a cura di), *TVG - Tarifvertragsgesetz*, 5 ed., Frankfurt a.M., Bund Verlag, 2014, 77 ss.

KITTNER M., SCHIEK D., *Kommentierung von Art. 9 Abs. 3 GG*, in STEIN E., DENNINGER E., HOFFMANN-RIEM W., SCHNEIDER H.P., *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG)*, 3 ed., Luchterhand, Neuwied & Kriftel, 2001, 1 ss.

KLEIN H., *Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 53, VI, 2000, 1441 ss.

KOHL W., STOLLEIS M., *Im Bauch des Leviathan. Zur Staats- und Verwaltungsrechtslehre im Nationalsozialismus*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 41, 45, 1988, 2849 ss.

LAMBERTUCCI P., *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per il dibattito*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, IV, 2009, 551 ss.

LASKI H. J., *The Personality of Associations*, in *Harv. Law Rev.*, 29, IV, 1916, 404 ss.

LASKI H.J., *The Sovereignty of the State*, in LASKI H.J., *Studies in the Problem of Sovereignty*, London, George Allen & Unwin, 1968, 1 ss.

LERCHE P., *Verfassungsrechtlichen Zentralfragen des Arbeitskampfes*, v.d H. Berlin-Zürich, Bad Homburg, 1968.

LESCH H., *Finanzkraft ist Kampfkraft*, in *Gewerkschaftstsspiegel*, III, 2012, 1 ss.

LESSNER-STURM J.H., *Gewerkschaft als Arbeitgeber?*, München, ZAAR Verlag, 2009.

LESSONA S., *Problemi relativi alla <<registrazione>> dei sindacati*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1949, 38 ss.

LEVI M., OLSON D., AGNONE J., KELLY D., *Union Democracy Reexamined*, in *Politics & Society*, 37, II, 2009, 167.

LIPSET SM., TROW M., COLEMAN J. *Democrazia sindacale*, Milano, Etas, Kompass, 1972. Tr. It. di LIPSET SM., TROW M., COLEMAN J., *Union Democracy: The Inside Politics of the International Typographical Union*, New York, Free Press, 1956.

BIBLIOGRAFIA

LIVIADOTTI S., *L'altra casta. Privilegi, carriere, misfatti e fatturati da multinazionale. L'inchiesta sul sindacato*, Milano, Bompiani, 2008.

LLOYD D., *Damages for wrongful Expulsion from a Trade Union: Bonsor v. Musicians' Union*, in *Mod. Law Rev.*, 19, II, 1956, 121 ss.

LOCKWOOD G., *The administration of union business: the role of the Certification Officer*, in *Ind. Rel. Journ.*, 37, III, 2006, 209 ss.

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Freedom of Association and Philosophies of Labour Law*, in *Ind. Law Journ.*, 18, I, 1989, 1 ss.

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *United Kingdom*, in *Bull. Comp. Lab. Rel.*, 17, 1988, 107 ss.

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *Corporate Personality and Social Policy: The Problem of the Quasi-Corporation*, in *Mod. Law Rev.*, 28, I, 1965, 62 ss.

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *The Bonsor Affair: a Post-script*, in *Mod. Law Rev.*, 20, II, 1957, 105 ss.

LOTMAR P., *Die Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern*, in *Arch. Soz. Ges. Stat.*, 15, 1900, 1 ss.

LÖWISCH M., *Die Voraussetzung der Tariffähigkeit*, in *Zeitschr. f. ArbeitsR.*, 3-4, 1970, 295 ss.

LÖWISCH M., RIEBLE V., § 2 *Tarifvertragsparteien*, in LÖWISCH M., RIEBLE V., (a cura di), *Tarifvertragsgesetz: Kommentar*, 3 ed., 2012, München, Vahlen, 558 ss.

MAGRINI S., *Il sindacato come soggetto*, in ISLE, *Indagine sul sindacato*, Milano, Giuffrè, 1970, 91 ss.

MAITLAND F.W., *The Corporation Sole*, in RUNCIMAN D., RYAN M, (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 9 ss.

MAITLAND F.W., *The Unincorporated Body*, in RUNCIMAN D., RYAN M, (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 52 ss.

MAITLAND F.W., *Moral Personality and Legal Personality*, in RUNCIMAN D., RYAN M, (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 62 ss.

MAITLAND F.W., *Trust and Corporation*, in RUNCIMAN D., RYAN M, (a cura di), *Maitland, State, Trust and Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 75.

BIBLIOGRAFIA

- MANCINI G.F., *Libertà sindacale e contratto collettivo <<erga omnes>>*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1963, 570 ss.
- MANGHI B., *L'organizzatore sindacale*, Roma, Edizioni Lavoro, 2007.
- MANGHI B., *Democrazia minima. Regole e costumi del nostro sindacalismo*, Roma, Edizioni Lavoro, 1981.
- MARCHETTI D., *La registrazione delle associazioni sindacali*, in *Dir. lav.*, I, 1950, 352 ss.
- MARTIN R., *Union Democracy: An Explanatory Framework*, in *Soc.*, 2, II, 1968, 205 ss.
- MARTIN R.M., *Legal personality and the trade union*, in WEBB L.C (a cura di), *Legal personality and political pluralism*, Melbourne, Melbourne University Press, 1958, 93 ss.
- MASSARANI E., *Il contratto collettivo del lavoro*, in *Monit. Trib.*, 1920, 98 ss.
- MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MAUNZ T., *Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934.
- MAZZONE F., *Sindacato e tabù: ovvero democrazia e finanziamento dei sindacati*, in *Riv. crit. dir. lav.*, I, 1992, 53 ss.
- MAZZONI G., *La disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 Cost.*, in *Riv. Dir. lav.*, I, 1949, 17 ss.
- MAZZONI G., *L'organizzazione sindacale*, in *Gli Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente*, Vol. II: *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, U.E.S.I.S.A., 1946.
- MCLLROY J., *Trade Unions in Britain today*, 2 ed., Manchester and New York, Manchester University Press, 1995.
- MENGONI L., *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Riv. Soc.*, 1971, 1 ss. ora in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna, Il Mulino, 1985, 177 ss.
- MENGONI L., *Il contributo di Giuseppe Messina allo sviluppo del contratto collettivo nel diritto italiano*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, II, Milano, Giuffrè, 1978, 443 ss.

BIBLIOGRAFIA

MENGONI, L., *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Jus*, 1975, 167 ss, ora in MENGONI L., *Diritto e valori*, Bologna, Il Mulino, 1985, 247 ss.

MENGONI L., *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, in AA.VV., (a cura di), *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della C.E.C.A.*, Lussemburgo, Servizio pubblicazioni delle Comunità europee, 1966, 375 ss.

MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, (Atti Convegno AIC 2008), Napoli, Jovene, 2009, 51 ss.

MESSINA G., *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1904, I, e ora in MESSINA G., *Scritti giuridici*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1948, 3 ss.

MEZZADRA S., *Lavoro e Costituzione nel laboratorio Weimar. Il contributo di Hugo Sinzheimer*, in *Scien. Pol.*, 23, II, 2000, 21 ss.

MICHELS R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Klinkhardt, 1911; tr. It. *La sociologia del Partito politico*, Bologna, il Mulino, 1966.

MONTANI V., *Art. 36 (Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute)*, in PONZANELLI G., (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, Milano, Giuffrè, 2016, 31 ss.

MORRIS D., *The Commissioner for the Rights of Trade Union Members – A framework for the Future?*, in *Ind. Law Journ.*, 22, II, 1993, 104 ss.

MORRIS H., FOSH P., *Measuring Trade Union Democracy: The Case of the UK Civil and Public Services Association*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 38, I, 2000, 95 ss.

MORTATI C., *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, I, 1954, 149 ss.

NAPOLI M., *Francesco Santoro Passarelli e l'autonomia collettiva*, in NAPOLI M., *Lavoro diritti valori (2006-2009)*, Torino, Giappichelli, 2010, 85 ss.

NAPOLI M., *L'inderogabilità discussa*, in NAPOLI M., *Lavoro diritti valori (2006-2009)*, Torino, Giappichelli, 2010, 57 ss.

NAPOLI M., *Il sindacato*, Milano, Vita e Pensiero, 2009.

NEAL A.C., *Democrazia sindacale: autoregolamentazione o intervento di interesse generale?*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, Marsilio, 1984, 61 ss.

BIBLIOGRAFIA

- NEUFELD M., *Il movimento sindacale italiano: panorama di una crisi*, in *il Mulino*, IV, 1957, 243 ss.
- NEUMANN F., *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, Mondadori, 2007. Tr. It di NEUMANN F., *Behemoth: the structure and practice of Nazional Socialism*, New York, Oxford University Press, 1942.
- NEUMANN F., *Koalitionsfreiheit und Reichsverfassung. Die Stellung der Gewerkschaften im Verfassungssystem*, Berlino, Carl Hymanns Verlag, 1932.
- NICKLISCH F., *Gesetzliche Anerkennung und Kontrolle von Verbandsmacht. Zur rechtspolitischen Diskussion um ein Verbandsgesetz*, in BLÜME E.B., SCHWARZ P. (a cura di), *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion, Schwerpunkte der Verbandsforschung*, Darmstadt, Wirtschaftliche Buchgesellschaft, 1985, 384 ss.
- NOGLER L., *Ripensare il diritto di sciopero?*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 134, II, 2012, 315 ss.
- NOGLER L., *L'idea nazionalsocialista di un "nuovo ordine europeo" e la dottrina corporativa italiana*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 91, III, 2001, 317 ss.
- NOGLER L., *La scienza giuslavoristica italiana tra il 1901 e il 1960 e Hugo Sinzheimer*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 92, IV, 2001, 539 ss.
- NOGLER L., *Saggio sull'efficacia regolativa del contratto collettivo*, Padova, Cedam, 1997.
- NOGLER L., *Philipp Lotmar (1850-1922)*, in *Lav. Dir.*, I, 1997, 205 ss.
- NOGLER L., *Hugo Sinzheimer (1875-1945)*, in *Lav. Dir.*, IV, 1997, 689 ss.
- NOGLER L., *Le infruttuose radici weimariane della libertà sindacale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 69, I, 1996, 101 ss.
- NOVITZ T., *A Revised Role for Trade Unions as Designed by New Labour*, in *Law and Soc.*, 29, III, 2002, 467 ss.
- OETKER H., §2 *Tarifvertragsparteien*, in WIEDEMANN, HERBERT (a cura di), *Tarifvertragsgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2007, 790 ss.
- OSSENBUHL F., *Der öffentliche Status der Gewerkschaften*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 1965, 1561 ss.
- PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano, Giuffrè, 1985.
- PERA G., *Corporativismo vecchio e nuovo*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1984, 105 ss. ora in *Scritti di Giuseppe Pera, Diritto sindacale*, II, Milano, Giuffrè, 2007, 1563 ss.

BIBLIOGRAFIA

- PERA G., *Il trentanovismo è nelle cose*, in *Pol. dir.*, III, 1985, 503 ss.
- PERA G., *Libertà sindacale (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1974, 501 ss.
- PERA G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, Feltrinelli, 1960.
- PERSIANI M., *Ancora sull'autonomia privata collettiva*, in *Arg. Dir. Lav.*, III, 2008, 759 ss.
- PERSIANI M., *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, I, 2004, 1 ss.
- PERSIANI M., *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, Cedam, 1972.
- PETERS H., *Rechtliche Stellung und innerer Aufbau der Arbeitnehmerberufsvereine*, in KASKEL W., (a cura di), *Koalitionen und Koalitionskampfmittel. Arbeitsrechtliche Seminarvorträge*, Berlin, Springer, 1925, 29 ss.
- PICCININNO S., *Statuti sindacali*, in *Dir. Lav.*, II, 1981, 449 ss.
- POPP K., *Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und Innerverbandliche Willensbildung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975.
- PROSPERETTI U., *Libertà sindacale (premesse generali) (voce)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, 494 ss.
- PROSPERETTI U., *Sulla posizione dei sindacati nello Stato*, in *Riv. dir. lav.*, I, 1950, 14 ss.
- RAISER L., *Funzione del contratto e libertà individuale* in RAISER L., *Il compito del diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1990, 73 ss.
- RAMM T., *La costituzione del lavoro della repubblica di Weimar*, in RAMM T., *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano, Giuffrè, 1989, 69 ss.
- RAMM T., *Nazional-socialismo e diritto del lavoro*, in RAMM T., *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano, Giuffrè, 1989, 105 ss.
- RAMM T., *Problemi della costituzione del lavoro*, in RAMM T., *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano, Giuffrè, 1989, 154 ss.
- RAMM T., *Il diritto collettivo del lavoro tedesco fra le due guerre mondiali*, in VARDARO G., (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli, 1988, 139 ss.

BIBLIOGRAFIA

RAMM T., *Die Arbeitsverfassung der Weimarer Republik*, in GAMILLSCHEG, F., (a cura di), *Memoriam Sir Otto Kahn-Freund*, München, C.H. Beck, 1980, 225 ss.

RAMM T., *Kampfmassnahme und Friedenspflicht im deutschen Recht*, Stuttgart, G.Fischer, 1962.

RAMM T., *Die Parteien des Tarifvertrags. Kritik und Neubegründung der Lehre von Tarifvertrag*, Stuttgart, Fisher Verlag, 1961.

RAVÀ R., *La posizione delle associazioni sindacali riconosciute di fronte al diritto privato*, Firenze, Poligrafica universitaria, 1931.

REES C.J., *La teoria politica di Harold Laski*, in *Il Pol.*, 16, III, 1951, p. 285 ss.

REGALIA I., *Quale democrazia nel sindacato. Note a margine di uno studio sui congressi sindacali in Italia*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, II, Bari, Cacucci, 1999, Vol. II, 897 ss.

REGALIA I., *Democrazia e sindacato. Preliminari per una riflessione critica*, in *Il Mulino*, VI, 1984, 993 ss.

REGALIA I., *Consenso e responsabilità nel funzionamento del sindacato*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, Marsilio, 1984, 113 ss.

RESCIGNO P., *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Quad. Scien. Soc.*, 1965, 333, in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1966, 3 ss.

RESCIGNO P., *Immunità e privilegio*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1961, 441 ss., ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1966, 379 ss.

RESCIGNO P., *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Riv. Soc.*, 1961, 798 ss., ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1966, 221 ss.

RESCIGNO P., *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, 148 ss., ora in RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966, 139 ss.

REUTER D., § 54 BGB, in AA.VV., *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 2 ed., I, Allgemeiner Teil, 1984, 527 ss.

RICCIARDI M., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *Lav. dir.*, II, 1988, 235 ss.

BIBLIOGRAFIA

RICHARDI R., *BetrVG § 2 Stellung der Gewerkschate und Vereingugn der Arbeitgeber*, in RICHARDI R., ET AL., (a cura di), *Betriebsverfassungsgesetz*, 14 ed., München, C.H. Beck, 2014, 99 ss.

RICHARDI R., *Koalitionsfreiheit und Tariffähigkeit*, in KOHTE W., DÖRNER H.J., ANZINGER R., *Arbeitsrecht im sozialen Dialog. Festschrift für Hellmut Wissmann zum 65. Geburtstag*, München, C.H. Beck, 2005, 159 ss.

RIDDER H., *Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands*, Stuttgart, Gustav Fischer Verlag, 1960.

RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, (Atti Convegno AIC 2008), Napoli, Jovene, 2009, 7 ss.

RIEBLE V., *Urabstimmung als Streikvoraussetzung*, in HELDRICH A., PRÖLSS J., KOLLER I., ET. AL. (a cura di), *Festschrift für Claus-Wilhelm Canaris. Zum 70. Geburtstag*, I, München, C.H. Beck, 2007, 1439 ss.

RIVA SANSEVERINO L., *Associazione sindacale (voce)*, in *Noviss. Dig. It*, II, Torino, Utet, 1958, 1441 ss.

RIVA SANSEVERINO L., *Il lavoro nella nuova costituzione italiana*, in *Dir. Lav.*, I, 1948, 105 ss.

RIZZONI G., *sub art. 49*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 981 ss.

ROBERTS B.C., *Trade Union Government and Administration in Great Britain*, London, G. Bell and Sons, 1956.

ROMAGNOLI G., FASOL R., *La democrazia sindacale in Italia: problemi di ricerca*, in *La democrazia sindacale in Italia*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania*, Venezia, Marsilio, 1984, 99 ss.

ROMAGNOLI U., *Sindacato e costituzione: la lunga attesa della quaterna*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, II, 2017, 649 ss.

ROMAGNOLI U., *La libertà sindacale oggi*, in *Lav. Dir.*, IV, 2000, 653 ss.

ROMAGNOLI U., *Il sindacato e la legge*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1988, 1 ss.

ROMAGNOLI U., *L'inutile necessità d'una disputa*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 69, I, 1996, 1 ss.

BIBLIOGRAFIA

- ROMAGNOLI U., *Diritto sindacale (storia del)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Torino, Utet, 1989, 655;
- ROMAGNOLI U., *Le associazioni sindacali nel processo*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo d'impresa*, Milano, Giuffrè, 1963.
- ROMAGNOLI U., TREU T., *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- ROMEI R., *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 130, II, 2011, 181 ss.
- ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Ass. It. Cost.*, I, 2011, 2.
- ROSSI E., *Art. 2*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, 38 ss.
- ROSSI E., GORI L., *Le <<primarie>> in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. Cost.*, III, 2009, 619 ss.
- ROSSI L., *La legittimità dell'intervento in giudizio dei sindacati a tutela dell'interesse professionale*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 1932, 441 ss.
- RUBINO D., *Le associazioni non riconosciute*, Milano, Giuffrè, 1952.
- RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia intera dei partiti politici*, in *Riv. Ass. It. Cost.*, I, 2010, 1 ss.
- RUNDSTEIN S., *Die Tarifverträge und die moderne Rechtswissenschaft. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Leipzig, C.L. Hirschfeld, 1906.
- RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Dir. Lav. Merc.*, II, 2013, 263 ss.
- RUSCIANO M., *Il sindacato italiano tra movimento e istituzione*, in *L'Acropoli*, 2008, 519 ss.
- RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, Utet, 2003.
- RUSCIANO M., *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1985, 585 ss.
- RUSSO E., *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in *Giust.Sport.It.*, II, 2006, 64 ss.
- SACERDOTI P., *Le associazioni sindacali nel diritto pubblico germanico*, Padova, Cedam, 1931.

BIBLIOGRAFIA

SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946.

SANTONI F., *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2013, 75 ss.

SANTORO PASSARELLI F., *Autonomia Collettiva*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè; 1959, 373.

SANTORO PASSARELLI F., *Stato e sindacato*, in *Studi in onore di Antonio Cicu*, I, Milano, 1951, 665.

SANTORO PASSARELLI F., *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. It. Scienze Giur.*, 1949, 143 ss., ora in SANTORO PASSARELLI F., *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, Jovene, 1961, 177 ss.

SANTORO PASSARELLI G., *Responsabilità delle organizzazioni sindacali*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino, Giappichelli, 2013, 415 ss.

SCHARPF F.W., *Organisatorische Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Gewerk. Monatsh.*, 10, 1978, 578 ss.

SCHEFFLER G., *Zum öffentlichen Status der Gewerkschaften*, in *Neue Jurist. Wochenschr.*, 23, 1956, 849 ss.

SCHELTER K., *Demokratisierung der Verbände? Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden*, Berlin, Duncker und Humblot, 1976.

SCHMIEGEL D., *Die Inhaltskontrolle von Koalitionssatzungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1995.

SCHMITT C., *Il concetto del politico*, in SCHMITT C., *Posizione e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Milano, Giuffrè, 2007, 105 ss.

SCHMITT C., *Il Führer protegge il diritto*, in SCHMITT C., *Posizione e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Milano, Giuffrè, 2007, 327 ss.

SCHNORR VON CAROLSFELD L., *Arbeitsrecht*, 2 ed., Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1954.

SCHOLZ R., *Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3)*, in MAUNZ T., DÜRING G., (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, 74, München, C.H. Beck, 2015, 127 ss.

SCHOLZ R., *Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*, München, C.H. Beck, 1971.

BIBLIOGRAFIA

SCHÖNHOFEN K., *Geschichte der deutschen Gewerkschaften: Phasen und Probleme*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2 ed., Wiesbaden, Springer VS, 2014, 59 ss.

SCHÖPFLIN M., *Der nichtrechtsfähige Verein*, Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, 2002.

SCHROEDER W., GREEF S., *Struktur und Entwicklung des deutschen Gewerkschaftsmodells: Herausforderung durch Sparten- und Berufsgewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Ed., Wiesbaden, Springer VS, 2014, 123ss.

SCHWERDTFEGER G., *Individuelle und kollektive Koalitionsfreiheit. Rechtliche Ausgestaltung, Betätigungsbereiche*, Berlin-Heidelberg-New York, Springer-Verlag, 1981.

SCOGNAMIGLIO R., *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, IV, 2011, 487 ss.

SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, F. Angeli, 1978, 13 ss.

SCOGNAMIGLIO R., *Autonomia sindacale ed efficacia del contratto collettivo di lavoro*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1971, 140 ss.

SEAGER R. H., *The Legal Status of Trade Unions in the United Kingdom, with conclusions applicable to the United States*, in *Pol. Scien Quart.*, 22, IV, 1907, 611 ss.

SEIDEL R., *Staatsverneinung – Staatsbejahung. Ein Beitrag zur Frage der Stellung der Gewerkschaften zum Staat*, in *Die Arbeit*, III, 1926, 630 ss.

SIMI V., *L'obbligo di registrazione del sindacato e le associazioni non registrate*, in *Dir. Lav.*, I, 1953, 235 ss.

SIMPSON B., *Trade union recognition and the law, a new approach - Parts I and II of Schedule A1 to the Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*, in *Ind. Law Journ.*, 29, III, 2000, 193 ss.;

SIMPSON B., *Bridlington '2'*, in *Ind. Law Journ.*, 23, II, 1994, 170 ss.

SIMPSON B., *Individualism versus Collectivism: an Evaluation of section 14 of the Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993*, in *Ind. Law Journ.*, 22, III, 1993, 181 ss.

SIMPSON B., *The Tuc's Bridlington Principles and The Law*, in *Mod. Law. Rev.*, 46, V, 1983, 635 ss.

BIBLIOGRAFIA

SINZHEIMER H., *Relazione all'assemblea costituente*, in ARRIGO G., VARDARO G., (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Roma, Edizioni lavoro, 1982, 45 ss.

SINZHEIMER H., *La concreta organizzazione dei consigli d'azienda*, in ARRIGO G., VARDARO G., (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Roma, Edizioni lavoro, 1982, 49 ss.

SINZHEIMER H., *Der korporative Arbeitsnormenvertrag*, 2 ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1977.

SINZHEIMER H., *Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst von 5 Dezember 1919*, in *Arbeitsrecht*, IV, 1917, 63 ss.

SIOTTO F., *Quale democrazia sindacale? La forza del consenso e le regole della rappresentanza*, Tipografia Senese, Siena, 2010.

SMITH P., FOSH P., MARTIN R., MORRIS H., UNDY R., *Ballots and Union Government in the 1980s*, in *Brit. Journ. Ind. Rel.*, 31, III, 1993, 365 ss.

SMITH P., MORTON G., *Il diritto del lavoro britannico e le riforme del New Labour: il diavolo non è solo nei dettagli ma anche nei valori e nelle politiche*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 91, III, 2001, 474 ss.

SMITH P., MORTON G., *Union exclusion—next steps* in *Ind. Rel. Journ.*, 25, I, 1994, 3 ss.

SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro* (estratto), in MANCINI F.G., ROMAGNOLI U., *Il diritto sindacale*, Bologna, il Mulino, 1971, 34 ss.

SPEZIALE V., *Il rapporto tra contratto collettivo e contratto individuale di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 135, III, 2012, 361 ss.

SPEZIALE V., *Interventi legislativi e democrazia sindacale: il caso inglese*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, Marsilio, 1984, 149 ss.

STOLZI I., *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.

STREECK W., *La democrazia organizzativa nei sindacati tedeschi*, in CARINCI F. (a cura di), *La democrazia sindacale in Italia: dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania, Venezia*, Marsilio, 1984, 49 ss.

TARELLO G., *Il termine "corporativismo" e le sue accezioni*, in VARDARO G. (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli, 1988, 35 ss.

BIBLIOGRAFIA

TARLI BARBIERI G., *Finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana?*, in MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editori, 2009, 89 ss.

TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Dem. Dir.*, I, 2005, 193 ss.

TEUBNER G., *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1978.

TEUBNER G., *Verbandsdemokratie durch Recht? Die Diskussion um ein Verbändegesetz in demokratiethoretischer Sicht*, in *Aus Pol. u. Zeitgesch.*, 27, 1977, 23 ss.

TOSI P., *Contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, in *Pol. Dir.*, 1985, 363 ss.

TREU T., *Libertà sindacale: diritti individuali e problemi organizzativi*, in *Riv. Int. Dir. Uomo.*, 1989, 198 ss.

TREU T., *La scommessa del neocontrattualismo*, in *Pol. Dir.*, 1983, 441 ss.

TREU T., *La Cisl negli anni '50 e le ideologie giuridiche dominanti*, in TARELLO G., *Dottrina giudiziale e ideologie sindacali*, il Mulino, Bologna, 1973, 267 ss.

TREU T., *L'organizzazione sindacale. I soggetti*, Giuffrè, Milano, 1970.

UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Politics, Pragmatism and Ideology: the 'Wellsprings' of Conservative Union Legislation (1979-1992)*, in *Ind. Law Journ.*, 22, I, 1993, 14 ss.

UNDY R., FOSH P., MORRIS H., SMITH P., MARTIN R., *Managing the Unions. The Impact of legislation on Trade Unions' Behaviour*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

UNDY R., MARTIN R., *Ballots and Trade Union Democracy*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.

UNDY R., MARTIN R., *Legislation and the Election of Union Moderates*, in *Empl. Rel.*, 5, V, 1983, 24 ss.

VALLEBONA A., *Istituzioni di diritto del lavoro, I, Il diritto sindacale*, Padova, Cedam, 2008.

VARDARO G., *Corporativismo e neocorporativismo*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, IV, 1989, 177 ss.

VARDARO G., *Nuove regole dell'organizzazione sindacale*, in *Lav. Dir.*, II, 1988, 218 ss.

BIBLIOGRAFIA

VARDARO G., *Il mutamento della funzione del contratto collettivo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 20, 1983, 719 ss.

VARTOLO D., *Autonomia sindacale e tutela dell'associato. Uno studio sulla giustizia interna alla CISL*, Roma, Edizioni Lavoro, 2003.

VOLPE PUTZOLU G., *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977.

WEBB S., WEBB B., *Primitive Democracy in British Trade Unionism*, in *Pol. Scien. Quart.*, 11, III, 1896, 397 ss.

WEBB S., WEBB., *The History of Trade Unionism* (Ristampa), New York, M. Kelley. Publisher, 1965.

WEEKS B., MELLISH M., DICKENS L., LLOYD J., *Sindacato e relazioni industriali fra legge e contratto. Il caso inglese*, Officina Edizioni, Roma, 1978, trad. it di: *Industrial Relations and the Limits of Law. The Industrial Effects of the Industrial Relations Act 1971*, Oxford, Basil Blackwell & Mott Limited, 1975.

WILKE M., MÜLLER P.H., *Gewerkschaftsfusionen: der Weg zu modernen Multibranchengewerkschaften*, in SCHROEDER W. (a cura di), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 2. Ed., Wiesbaden, Springer VS, 2014, 147 ss.

ZACHERT U., *Philipp Lotmar, Die Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern*, in *Krit. Just.*, 40, IV, 2007, 428 ss.

Statuti e materiali sindacali:

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL), *Bilancio e Relazioni*, 2015.

Disponibile al sito http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2015/12/Bilancio_GESTIONALE_2015.pdf

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL), *Conferenza di Organizzazione, Roma 17-18 settembre 2015 “Cambia il lavoro, cambia la CGIL”*.

Disponibile al sito:

http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2015/12/DocumentoConOrganizzazione-1.pdf

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL), *Regolamento Congressuale, XVII Congresso*, 2014.

Disponibile al sito:

<http://old.cgil.it/cgil/congresso/Documenti/RegolamentoCongressuale.pdf>

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL), *Regolamento nazionale dei comitati di garanzia*, inedito.

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO (CGIL), *Statuto, approvato dal XVII Congresso Nazionale*, 2014.

CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO PUGLIA (CGIL-PUGLIA), *Statuto*,

CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI LAVORATORI (CISL), *Norme generali del procedimento dinanzi ai Collegi dei Probiviri*, allegato a *Statuto CISL, XVII Congresso confederale*, Roma, Edizioni Lavoro 2013.

CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI LAVORATORI (CISL), *Statuto CISL, XVII Congresso confederale*, Roma, Edizioni Lavoro, 2013.

CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI LAVORATORI (CISL), *Regolamento di attuazione dello Statuto confederale CISL*, Roma, Edizioni Lavoro, 2013.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB), *Geschäftsbericht 2010-2013*, Berlin, Ruksaldruck, 2014.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB), *Satzung des deutschen Gewerkschaftsbundes*, 2014.

FEDERAZIONE AGRICOLA ALIMENTARE AMBIENTALE INDUSTRIALE ITALIANA (FAI-CISL), *Regolamento per lo svolgimento dei Precongressi di base e del Congresso FAI-CISL Alto Friuli del 25 gennaio 2013*, 2013.

Disponibile al sito:

http://www.cislfgv.it/public/archivi/documenti/20130204_165625_id_387.pdf

FEDERAZIONE ENERGIA, MODA, CHIMICA E AFFINI (FEMCA-CISL), *Regolamento per l'elezione dei delegati al 1° Congresso territoriale FEMCA-CISL Milano Metropoli 21-22.02.2017*, 2017.

Disponibile al sito:

<https://femcacisl milano.files.wordpress.com/2016/12/reg-elez-delegati-1congr-territoriale-2017.pdf>

FEDERAZIONE IMPIEGATI OPERAI METALLURGICI (FIOM-CGIL), *Statuto*, 2004.

FEDERAZIONE ITALIANA LAVORATORI LEGNO ED AFFINI (FILLEA-CGIL), *Bilancio sociale, 2012*.

Disponibile al sito:

[http://www.filleacgilabruzzo.it/teramo/uploads/BSTeramo%20Refe\[1\].pdf](http://www.filleacgilabruzzo.it/teramo/uploads/BSTeramo%20Refe[1].pdf)

FEDERAZIONE ITALIANA LAVORATORI TRASPORTI (FILT-CGIL), *Statuto*, 2014.

FEDERAZIONE ITALIANA METALMECCANICI (FIM-CISL), *Statuto*, 2014.

FEDERAZIONE ITALIANA TRASPORTI (FIT-CISL), *Statuto*, 2013

ISTITUTO NAZIONALE DI ASSISTENZA SOCIALE (INAS-CISL), *Statuto*, 2008.

INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *Geschäftsbericht 2007-2010*, BWH, Hannover, Die Publishing Company, 2011.

INDUSTRIEGEWERKSCHAFT METALL (IG-Metall), *Satzung der IG Metall*, 2016.

IG BERGBAU, CHEMIE, ENERGIE (IG-BCE), *Satzung der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie*, 2013.

ISTITUTO NAZIONALE CONFEDERALE DI ASSISTENZA (INCA-CGIL), *Statuto*, 2003.

SGB-CISL, *Rendersi conto per rendere conto: il primo bilancio sociale della SGBCISL 2013-2014*, 2014.

SINDACATO PENSIONATI ITALIANI (SPI-CGIL), *Statuto*, 2011.

TRADE UNION CONGRESS (TUC), *TUC rules and standing orders*, 2010.

TRADE UNION CONGRESS (TUC), *TUC Disputes Principles and Procedures*, London, Trade Union Congress, 2016.

TRADE UNION CONGRESS (TUC), *The Trade Union Bill. TUC Submission to ILO Committee of Experts*,

disponibile al sito:

<https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ILOcomplaintontheTUBill.pdf>

UIL TRASPORTI, *Regolamento e Norme Generali per il IX Congresso*, 2014.

Disponibile al sito:

<http://www.uiltrasporti.it/ix-congresso/regolamento%20e%20norme%20congressuali%202014.pdf>

UNIONE ITALIANA DEL LAVORO (UIL), *Bilancio Consuntivo e Nota Integrativa al 31.12.2015*, 2016.

Disponibile al sito:

<http://www.uil.it/documents/BILANCIO%202015.pdf>

UNIONE ITALIANA DEL LAVORO (UIL), *Regolamento Congressuale UIL Confederale*, 2014.

UNIONE ITALIANA DEL LAVORO (UIL), *Statuto*, 2012.

UNIONE ITALIANA DEL LAVORO (UIL), *Regolamento di Attuazione dello Statuto Confederale*, Consiglio Confederale, 2012.

UNIONE ITALIANA LAVORATORI METALMECCANICI (UILM), *Statuto*, 2006.

UNIONE ITALIANA TURISMO COMMERCIO E SERVIZI UIL, *Regolamento Congressuale*, 2014.

Disponibile al sito:

<http://www.uiltucs.it/pdf/x-congresso-nazionale-UILTuCS/regolamento-congressuale-uiltucs-18-febbraio-2014.pdf>

UNIONE ITALIANA DEI LAVORATORI TEMPORANEI (UILTEM.P@), *Statuto*, 2014.

UNIONE SINDACALE DI LATINA (UST-CISL LATINA), *Regolamento per l'elezione dei delegati al XVI Congresso dell'UST-CISL Latina*, 2009.

UNIONE SINDACALE REGIONALE LOMBARDIA (USR-CISL LOMBARDIA), *Statuto*, 2005.

UNISON, *Rule book*, London, Unison Centre, 2015.

UNITE THE UNION (UNITE), *Rule book*, 2015.

VEREINTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (Ver.di), *Geschäftsbericht 2011-2014*, Darmstadt, Apm AG, 2015.

VEREINTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (Ver.di), *Satzung Ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*, 2015.

Abstract

La ricerca si propone di contribuire a rimettere a tema la democrazia nel sindacato come problema giuridico, confrontandosi con la questione dell'ammissibilità di una regolazione eteronoma dell'ordinamento sindacale e, di conseguenza, con gli approdi della dottrina immunitaria.

A tale fine verranno, innanzitutto, ripercorse le riflessioni dottrinali che hanno portato alla costruzione del principio libertà-immunità, in virtù del quale viene affermata l'inammissibilità di interventi dello Stato e l'impossibilità di predisporre modelli organizzativi sindacali eteroregolati. Le argomentazioni della dottrina italiana verranno quindi discusse in chiave comparata, attraverso un confronto con le teoriche sul rapporto tra controllo democratico e autonomia sindacale provenienti dai sistemi giuridici tedesco e inglese.

Le riflessioni dottrinali emerse dal contesto comparato, unitamente ai modelli organizzativi sindacali inglesi e tedeschi, saranno prese a termine di confronto nella successiva disamina sul funzionamento delle attuali associazioni sindacali italiane, al fine di verificare la qualità democratica del sistema interno risultato dell'autonomia riconosciuta dalla teoria immunitaria.

Dallo studio in chiave comparata e dall'approfondimento delle dinamiche interne al sindacato emergono istanze di eteroregolazione che inducono a ridiscutere il ruolo dello Stato nei confronti delle istanze di tutela dei diritti dei membri. Per questa via si perviene a proporre una diversa interpretazione del dettato costituzionale, fondata sul bilanciamento dell'autonomia sindacale con la tutela degli iscritti dell'organizzazione, diretta a consentire una maggiore protezione delle posizioni giuridiche endoassociative.

Nuovi modelli di regole che, in una prospettiva non paralizzante dell'autonomia collettiva, siano sintonici con la complessiva modificazione strutturale della fattispecie sindacale, potrebbero rafforzare la legittimazione e la funzione sociale del sindacato quale preziosa componente delle democrazie moderne.

