

Chiara Cristofolini

**Profili organizzativi  
e trasparenza  
finanziaria  
dei sindacati  
rappresentativi**

Uno studio comparato

**Diritto  
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

Collana fondata da Giuseppe Pera  
Diretta da Franco Liso, Luca Nogler  
e Silvana Sciarra

FRANCOANGELI

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

# Diritto del Lavoro

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

## FRANCO ANGELI

*Collana fondata da Giuseppe Pera*

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler e  
Silvana Sciarra*

**Comitato scientifico:** Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Riccardo Del Punta (Università di Firenze) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speciale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

**Redazione:** Maria Paola Aimo (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Genova)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo "double blind"

Con l'integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non. La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall'indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d'analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l'analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all'analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l'evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e "mondiale", la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un'esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell'accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Chiara Cristofolini**

**Profili organizzativi  
e trasparenza  
finanziaria  
dei sindacati  
rappresentativi**

**Uno studio comparato**

---

**Diritto  
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,  
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

**FRANCOANGELI**

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento – Dipartimento di Eccellenza finanziato dal MIUR – CUP **E66C18000370005**.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Premessa: individuazione del problema e accorgimenti metodologici</b>	pag.	13
1. Posizione del tema: l'esercizio della libertà sindacale individuale nell'organizzazione dei sindacati rappresentativi	»	13
2. La necessità metodologica di rovesciare il sintagma sistema (democrazia interna) – problema (organizzazione interna del sindacato)	»	18
3. Il nesso inscindibile tra sindacato rappresentativo e democrazia organizzativa	»	23
<b>1. La prospettiva endosindacale: a) tutela della libertà sindacale individuale e organizzazione interna</b>	»	27
1. Il sindacato rappresentativo come organizzazione tra modelli e realtà	»	27
2. La dialettica tra i livelli confederale e categoriale: decentramento vs. accentramento	»	31
2.1. La sanzione contro l'inosservanza del diritto interno: regolazione ed effetti dell'istituto del commissariamento	»	35
2.2. Uso e abuso nell'esercizio del potere di commissariamento	»	39
3. Il procedimento di selezione degli organismi direttivi: un inquadramento teorico	»	45
3.1. I modelli di competizione elettorale dei sindacati rappresentativi	»	47
3.2. La tutela delle esigenze di coesione organizzativa: il diritto di proposta e il sistema delle cooptazioni	»	52
3.3. Il percorso di autoriforma dei sindacati rappresentativi e i problemi ancora aperti	»	56

4. La tutela degli iscritti nel sistema disciplinare: gli approdi dottrinali di fronte al nuovo contesto organizzativo	»	60
4.1. La struttura del sistema di giustizia interna	»	64
4.2. Il funzionamento del procedimento disciplinare e le questioni inerenti alla terzietà e all'imparzialità degli organi di giustizia interna	»	66
5. Conclusioni: luci e ombre dell'organizzazione interna dei sindacati rappresentativi	»	71
<b>2. La prospettiva endosindacale: b) tutela della libertà sindacale individuale e trasparenza finanziaria</b>	»	73
1. Inquadramento del tema: la trasparenza e la rendicontazione della gestione economico-finanziaria dei sindacati rappresentativi	»	73
2. Il sistema di trasparenza finanziaria e i tentativi di autoriforma	»	75
3. Il canale contributivo delle associazioni sindacali rappresentative	»	78
3.1. Il finanziamento «tipico» dei sindacati: i contributi associativi	»	79
3.2. Le «quote contrattuali» e le «quote di servizio»: modalità di funzionamento e problemi di legittimità	»	84
4. Le entrate provenienti dal sistema dei servizi e dalle altre attività economiche	»	93
4.1. I servizi erogati dai Patronati di emanazione sindacale	»	94
4.2. I servizi fiscali dei C.A.F. di emanazione sindacale	»	98
4.3. Il sistema della bilateralità	»	100
4.4. I servizi offerti dal sindacato come soggetto di mercato	»	108
5. Conclusioni: luci e ombre del sistema di trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi	»	114
<b>3. La prospettiva comparata: autonomia organizzativa e democrazia endosindacale</b>	»	119
1. Il contemperamento fra la tutela degli iscritti e la salvaguardia dell'autonomia sindacale nella dimensione comparata	»	119
2. Il modello interventista di tipo organico: democrazia nel sindacato e salvaguardia dell'autonomia organizzativa nel sistema inglese	»	122
2.1. La nuova stagione di interventi eteronomi nei rapporti endosindacali	»	125
2.2. La ricezione del modello di <i>individual accountability</i> nel dibattito dottrinale e sindacale	»	128
3. Il modello interventista di tipo settoriale nell'esperienza francese	»	130



3.1. Il quadro dei rapporti fra autonomia organizzativa e democrazia nei sindacati	»	132
3.2. La progressiva istituzionalizzazione del profilo finanziario dei sindacati rappresentativi	»	134
4. Il modello interventista di tipo settoriale nel sistema spagnolo	»	139
4.1. La democrazia nei sindacati fra autoregolazione ed eteroregolazione	»	141
4.2. La <i>Ley Orgánica de Libertad Sindical</i> di attuazione dell'art. 7 della Costituzione	»	143
5. Il modello misto: il rapporto fra Stato e sindacato nel sistema tedesco	»	147
5.1. Democrazia nei partiti e democrazia nel sindacato	»	148
5.2. Il requisito della condizione di democraticità ai sensi dell'art. 9, co. 3 della <i>Grundgesetz</i>	»	150
5.3. La democrazia interna quale condizione per il riconoscimento della capacità di concludere contratti collettivi	»	152
5.4. Il sindacato e la legge. Il dibattito sull'ammissibilità di un intervento legislativo	»	154
6. Conclusioni: la democrazia organizzativa come chiave di accesso a specifiche funzioni, poteri o prerogative sindacali	»	158
<b>4. La prospettiva statale: a) il sindacato rappresentativo tra sostegno all'autonomia organizzativa e legittimazione democratica</b>	»	161
1. La necessità di analizzare l'ordinamento interno tenendo presente gli esiti della comparazione	»	161
2. Alle origini della democrazia interna come problema giuridico: il sindacato quale strumento di collegamento organico tra i cittadini e lo Stato	»	162
3. Un nuovo modo di fare sindacato: l'autonomia dallo Stato e dai partiti politici	»	167
4. Le organizzazioni rappresentative nel sistema sindacale di fatto	»	171
4.1. La teoria immunitaria e la legislazione di sostegno al sindacato rappresentativo	»	172
4.2. Libertà e immunità del sindacato nella concezione di Umberto Carabelli	»	179
4.3. Riflessioni critiche sulle tesi immunitarie: l'ordinamento sindacale come sistema relazionale irradiato dai principi costituzionali	»	182
4.4. Le c.d. tesi interventiste sull'immediata precettività della condizione democratica	»	189

4.5. Notazioni critiche sulle tesi interventiste: la questione della effettività e della proporzionalità delle garanzie democratiche	»	194
5. Conclusioni: l'esigenza di reimpostare le premesse dell'inquadramento giuridico della relazione tra iscritto e organizzazione	»	201
<b>5. La prospettiva statale: b) verso nuovi bilanciamenti tra i diritti fondamentali in gioco</b>	»	203
1. Il rapporto tra individuo e collettivo: dalla logica oppositiva a quella compositiva	»	203
2. La necessità di distinguere tra democrazia interna del sindacato rappresentativo e non rappresentativo	»	204
3. La rilevanza giuridica della condizione democratica alla luce del riconoscimento della libertà sindacale individuale	»	211
3.1. <i>Segue</i> : cosa significa che il sindacato deve dotarsi di una organizzazione «democratica»	»	215
3.2. Il ruolo della libertà sindacale collettiva nell'ambito della sfera organizzativa	»	221
3.3. Il bilanciamento della dimensione collettiva e individuale della libertà sindacale: la prospettiva di un intervento legislativo equilibrato e ponderato	»	228
4. Il superamento del principio di non ingerenza: i modelli organizzativi eteronomi nell'ottica <i>de iure condito</i>	»	233
4.1. Presupposti e limiti dell'applicabilità delle norme sull'associazione riconosciuta alla luce del bilanciamento	»	235
4.2. <i>Segue</i> : revisione degli schemi tradizionali con riguardo al sistema di relazioni interne	»	237
4.3. <i>Segue</i> : ridefinizione dell'inquadramento in relazione al sistema strutturale	»	244
5. Conclusioni: limiti della prospettiva <i>de iure condito</i> e opportunità di un intervento legislativo	»	247
<b>6. Sindacato rappresentativo e democrazia interna: la prospettiva <i>de iure condendo</i></b>	»	251
1. Il superamento del principio astensionistico nell'ottica <i>de iure condendo</i>	»	251
2. Il profilo patrimoniale, economico e finanziario delle organizzazioni sindacali	»	252
2.1. L'esempio inglese di intervento leggero	»	252
2.2. Gli insegnamenti del sistema francese sul tema della rappresentazione dei dati contabili	»	254

2.3. Gli obblighi di pubblicità dei dati contabili quale garanzia di controllo e trasparenza democratica	»	258
3. Come rafforzare la partecipazione del corpo associativo al momento elettorale	»	261
3.1. L'opzione dell'intervento <i>soft</i> sul sistema elettivo	»	263
3.2. L'opzione dell'intervento organico sul sistema elettivo	»	264
4. La regolazione dell'esercizio del potere disciplinare dell'organizzazione sindacale	»	269
5. La forma di governo e i suoi corollari: competenze, riparto di funzioni e rapporti fra organismi di diverso livello	»	274
6. Conclusioni: la democrazia organizzativa come requisito dei sindacati investiti di particolari prerogative	»	278
<b>Abbreviazioni delle organizzazioni sindacali</b>	»	283
<b>Bilanci sindacali</b>	»	287
<b>Abbreviazioni riviste</b>	»	289
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	293



*A mio padre*



---

## *Individuazione del problema e accorgimenti metodologici*

### **1. Posizione del tema: l'esercizio della libertà sindacale individuale nell'organizzazione dei sindacati rappresentativi**

È opinione diffusa che l'immagine più appropriata per rappresentare graficamente l'organizzazione dei sindacati «storicamente» più rappresentativi sia quella di una piramide, al cui apice è posta la Confederazione nazionale, competente per statuto ad assicurarne l'organicità complessiva<sup>1</sup>. Questa struttura viene costruita intrecciando due dimensioni (verticale e orizzontale), ciascuna suddivisa in tre diversi stadi (locale, regionale e nazionale): la linea verticale è statutariamente competente a coordinare l'azione rivendicativa dei lavoratori di una categoria, mentre quella orizzontale è deputata a unificare gli interessi categoriali in vista di obiettivi comuni<sup>2</sup>.

Su questa articolazione del fenomeno sindacale si sono sviluppate le riflessioni attorno al tema dei rapporti fra lo Stato e i sindacati che, durante gli anni '70 del secolo scorso, hanno portato a formulare la concezione espressa con il binomio non ingerenza-non indifferenza<sup>3</sup>. Secondo tale impostazione, qualunque intervento eteronomo sulle questioni endosindacali sarebbe inammissibile<sup>4</sup>, ma ciò non varrebbe a escludere l'attribuzione *ex lege* al sindacato

<sup>1</sup> Si allude, in particolare, alle Confederazioni Cgil, Cisl e Uil. Parlano di una organizzazione piramidale, tra gli altri, Carniti, 1977, 80; Carabelli, 1984, 148; Caruso, 1986, 40; Veneziani, 1989, 377; Pepe, 1996, 200; Ghezzi, Romagnoli U., 1997, 71 ss.; Coccozza, 2010, 1 ss.; Bellocchi, 2014, 134; Lama, 2014, 15 ss.

<sup>2</sup> Oltre agli Autori citati alla nt. precedente, cfr. Carabelli, 1984, 260 ss.; Giugni, 1969, 22-23; Dell'Olio, 1990, 687; Napoli, 2009, 45; Persiani, 2016, 31.

<sup>3</sup> Sul punto si vedano le accurate ricostruzioni di Barbera M., 2007, 15 e De Luca Tamajo, 2008, 107 e 112 ss.

<sup>4</sup> In tal senso, Pera, 1960, 92 ss.; Id., 1974, 520 nt. 95; Scognamiglio, 1978, 122-123; Orsi Battaglini, 1985, 405-406; Carabelli, 1986, sia pur con le importanti precisazioni riguardanti

di specifiche capacità o poteri giuridici, né a impedire il sostegno all'azione sindacale, anzitutto nei luoghi di lavoro<sup>5</sup>. Il legislatore dovrebbe promuovere un sindacalismo di tipo autonomo, libero di determinare le proprie regole interne, siano o meno esse democratiche, astenendosi dalla previsione di modelli organizzativi eteroregolati<sup>6</sup>.

Tale visione dei rapporti fra lo Stato e i sindacati è costruita attorno alla nozione di *rappresentatività*<sup>7</sup> che, indipendentemente dalle declinazioni impiegate nei diversi contesti normativi, poggia sulla rilevanza sociale delle attività, mentre è «tendenzialmente neutrale rispetto alla morfologia organizzativa del sindacato»<sup>8</sup>. Del concetto di libertà sindacale di cui all'art. 39, co. 1°, Cost. è stata così enfatizzata la parte in cui i Costituenti hanno attribuito al sindacato il diritto collettivo di organizzarsi autonomamente. La dimensione individuale dello stesso co. 1°, invece, è stata interpretata restrittivamente, affermandosi che, in un sistema sindacale pluralistico, le posizioni soggettive dell'iscritto protette dall'ordinamento costituzionale sarebbero quelle connesse all'esercizio del diritto di aderire (o non aderire) e di recedere dal sindacato. Per converso, la regolazione dei diritti e dei doveri dell'iscritto nel corso del rapporto associativo configurerebbe una prerogativa del sindacato, atteso che il singolo lavoratore non risulterebbe titolare del diritto costituzionalmente garantito di partecipare a una organizzazione democraticamente costituita<sup>9</sup>. Il riconoscimento della libertà sindacale individuale, in altre parole, conferirebbe tutela alle posizioni soggettive attinenti

i sindacati rappresentativi di cui si discuterà *infra* nel Capitolo 5, § 4.2.; Garofalo M.G., 1988, 269 ss.; Balducci, 1990, 10; Bollani, 2009, 9.

<sup>5</sup> Su questa visione si rimanda agli ormai classici contributi di Giugni, 1970 ora 1989c, 218-219; Id., 1979 ora 1989d, 245 ss. e D'Antona, 1990 ora 2000b, 189 ss. Mancini, 1976, 178, osserva che, nell'ottica dello Statuto dei lavoratori, il sindacato è un «centro di contro-potere nella fabbrica», a cui vengono riconosciuti «privilegi e immunità».

<sup>6</sup> Sulla questione è tornato recentemente Caruso, 2014a, 595 ss.

<sup>7</sup> Inizialmente declinata nel criterio della maggiore rappresentatività (sul quale si vedano, per tutti, i fondamentali contributi di Grandi, 1971, 125 ss.; Id., 1983, 167 ss.; Veneziani, 1989, 383 ss.; Santoro-Passarelli G., 1989, 329 ss.; Rusciano, 1987, 241 ss.; Id., 2013, 1283 ss.; Napoli, 1989 ora 1992, 229 ss.; Caruso, 1992, 91 ss. e 301 ss.). Tale parametro è stato, come noto, successivamente sostituito con quello della maggiore rappresentatività comparata (cfr. Pera, 1997, 381 ss.; Silvagna, 1999, 211 ss.; Campanella, 2000, 155 ss.; Scarponi, 2005, 122 ss.; Passalacqua, 2014, 378 ss.; Tomasetti, 2016, 367 ss.; Persiani, 2017, 531 ss.; Alvino, 2018, 187 ss.).

<sup>8</sup> L'espressione è di D'Antona, 1989 ora 2000a, 168. Similmente, Treu, 1975, 212 ss.

<sup>9</sup> Il rischio che gli iscritti recedano per iscriversi a una organizzazione concorrente costituirebbe un incentivo sufficiente affinché il sindacato soddisfi le istanze della base e tuteli adeguatamente i diritti degli iscritti nel corso del rapporto associativo. Sul punto, Scognamiglio, 1978, 122-123; Pera, 1985, 510; Carabelli, 1986, 145; Treu, 1989, 199; Balducci, 1990, 10; Bellocchi, 1998, 67 ss.; Id., 2014, 124; Ferraro F., 2020, 2051.



alla «spontaneità del processo associativo» e a quelle relative alla «spontaneità del processo di spostamento delle forze organizzate dall'una all'altra associazione», mentre non si estenderebbe a ricomprendere nel proprio ambito anche quelle connesse allo svolgimento del rapporto associativo<sup>10</sup>.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, tuttavia, i modelli organizzativi sindacali, retti fino a quel momento sul solo intreccio piramidale fra il livello confederale e categoriale, hanno conosciuto profondi cambiamenti. I sindacati rappresentativi sono entrati in una fase più matura del loro ciclo di vita, caratterizzata da una forte espansione dell'ambito delle attività, che ha determinato, sul versante interno, la necessità di potenziare le strutture organizzative<sup>11</sup>. Ritourneremo ampiamente sul punto nel corso della ricerca. Basti qui osservare che, all'esito del moltiplicarsi dei livelli organizzativi, le tre grandi Confederazioni sono oggi composte ciascuna da più di 1400 associazioni categoriali e confederali di livello locale, regionale e nazionale<sup>12</sup>. Ciascun livello associativo, inoltre, ha nel tempo esteso il proprio raggio d'azione attraverso innumerevoli articolazioni esterne. Per il tramite di una fitta rete di società, associazioni ed enti controllati, collegati o promossi, i sindacati confederali agiscono, tra gli altri, nei settori: dell'assistenza fiscale<sup>13</sup>; dell'assistenza sociale<sup>14</sup>; della tutela dei consumatori<sup>15</sup>; della formazione<sup>16</sup>; delle locazioni immobiliari ad uso abitativo<sup>17</sup>; della cooperazione allo sviluppo<sup>18</sup> e del volontariato<sup>19</sup>; dell'immigrazione<sup>20</sup>; dei

<sup>10</sup> Entrambe le citazioni sono di Pera, 1960, 92.

<sup>11</sup> Allo studio di questi aspetti si sono dedicati recentemente Feltrin, Maset, 2010, 177 ss.; Feltrin, 2015, 183 ss.; Carrieri, Feltrin, 2016.

<sup>12</sup> Il dato è esposto nella relazione di accompagnamento al bilancio Cgil nazionale, 2016, 22.

<sup>13</sup> Attraverso i C.a.f. (Centri di Assistenza Fiscale) di Cgil, Cisl, Uil.

<sup>14</sup> Tramite i Patronati Inca-Cgil (Istituto Nazionale Confederale di Assistenza), Inas-Cisl (Istituto Nazionale Assistenza Sociale) e Ital-Uil (Istituto di Tutela e Assistenza dei Lavoratori).

<sup>15</sup> Mediante Federconsumatori, promossa da Cgil, Adiconsum, promossa da Cisl e Adoc, promossa da Uil.

<sup>16</sup> Possono citarsi il sistema degli Ial-Cisl (Innovazione Apprendimento Lavoro) e l'En-fap-Uil (Ente Nazionale per la Formazione e l'Addestramento Professionale).

<sup>17</sup> Grazie al Sicut (Sindacato Inquilini Casa e Territorio), promosso da Cisl; al Sunia (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari) e alla Apu (Associazione Proprietari Utenti), promossi da Cgil; e alla Uniat (Unione Nazionale Inquilini Ambiente e Territorio), promossa da Uil.

<sup>18</sup> Attraverso, ad esempio, l'Iscos (Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo), promosso dalla Cisl.

<sup>19</sup> Per il tramite di Antreas-Cisl (Associazione Nazionale Terza Età Attiva per la Solidarietà) e Auser-Cgil (Associazione per la Promozione e lo Sviluppo dell'Autogestione dei Servizi).

<sup>20</sup> Mediante l'A.n.o.l.f. (Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere) di emanazione della Cisl.

servizi finanziari<sup>21</sup>; dei servizi assicurativi<sup>22</sup>; dei servizi sanitari<sup>23</sup>; dell'editoria<sup>24</sup>; del tempo libero, dei servizi turistici e delle agenzie di viaggio<sup>25</sup>.

Come suggeriscono le esemplificazioni offerte, il sindacato confederale non agisce più soltanto come soggetto di rappresentanza dei lavoratori iscritti; esso opera al tempo stesso nella veste di soggetto di mercato, svolgendo anche attività *for profit*. L'espansione dell'ambito di azione e, conseguentemente, della struttura organizzativa riflette un arricchimento qualitativo della funzione sindacale di cui al 1° co. dell'art. 39, Cost.: mentre un tempo la strategia di tutela della piramide confederale si reggeva sul connubio tra azione rivendicativa e attività negoziale, oggi la protezione assicurata dai sindacati rappresentativi è multiforme e comprende, tra le altre, anche l'erogazione di servizi<sup>26</sup>. Pertanto, la concezione "snella" del sindacato, su cui si è tradizionalmente basato l'inquadramento teorico dei rapporti tra il profilo collettivo e individuale della libertà sindacale, esprime ormai in modo soltanto parziale la realtà organizzativa dei sindacati rappresentativi. Quest'ultima più che alla figura geometrica della piramide risulta ora riconducibile all'immagine del sistema planetario.

Nella prima parte di questo studio (Capitoli 1 e 2) si intende verificare se l'accresciuta complessità del funzionamento delle relazioni endosindacali, fin qui brevemente tratteggiata, sollevi o meno problemi giuridici nuovi rispetto a quelli che furono affrontati negli anni '70-'80, ossia nel periodo in cui le questioni organizzative dei sindacati hanno suscitato il maggior interesse dottrinale<sup>27</sup>. Per agevolare la comprensione del filo conduttore che lega le riflessioni svolte nella ricerca, giova anticipare fin d'ora che la risposta al quesito è, in effetti, positiva. I problemi giuridici riguardano principalmente il profilo della tutela dell'autodeterminazione del singolo, costituzionalmente protetta all'art. 39, co. 1°, Cost., in quattro diversi momenti del rapporto associativo: nell'ipotesi di impiego dell'istituto del commissariamento;

<sup>21</sup> Tra le molte società costituite in quest'ambito, possono ricordarsi la Laborfin s.r.l. e l'Euroservizi s.r.l. controllate dalla Uil, nonché la Finlavoro s.r.l. controllata dalla Cisl.

<sup>22</sup> In proposito, possono menzionarsi Aletheia Assicurazioni s.r.l. e Aletheia Broker s.p.a. controllate dalla Cisl.

<sup>23</sup> Tramite i fondi di assistenza sanitaria integrativa, come, ad esempio, Metasalute di Federmeccanica, Assisital, Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil; Faschim di Federchimica, Farminindustria, Filctem Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Ugl-Chimici, Fialc-Cisal, Failc-Confail.

<sup>24</sup> Esemplificando, mediante Arcadia Edizioni s.r.l. e Edizioni Lavoro s.r.l. controllate dalla Cisl.

<sup>25</sup> Grazie alla costituzione di diverse società, come la Poker Travel Viaggi e Crociere s.r.l. di Cisl e la Sotur s.r.l. di Uil-Lazio.

<sup>26</sup> Sulle trasformazioni del sistema sindacale, ampiamente, Carrieri, Feltrin, 2016, 57 ss.

<sup>27</sup> Cfr. i fondamentali studi di Grandi, 1971, 63 ss.; Balducci, 1984; Carabelli, 1984; Id., 1986; Caruso, 1986.

nel corso del procedimento di selezione ed elezione degli organismi direttivi; nell'eventualità di ricorso al procedimento disciplinare; nonché nell'esercizio del controllo sull'andamento economico patrimoniale e finanziario dell'associazione sindacale.

Queste problematiche si riflettono ampiamente sull'inquadramento dogmatico dei rapporti fra libertà sindacale collettiva e individuale sul versante organizzativo. Permane l'insopprimibile esigenza di libertà, volontarietà e autonomia del sindacato, quale corollario del riconoscimento della libertà sindacale collettiva<sup>28</sup>. Ma si presenta al contempo la necessità di bilanciare le prerogative collettive con il contrapposto interesse di partecipazione degli iscritti alla vita sindacale, quale base dell'associazionismo, e di controllo degli iscritti sul funzionamento dell'organizzazione sindacale. Nel nuovo contesto organizzativo, in altre parole, il problema della democrazia interna al sindacato e della rilevanza assunta dalle questioni endoassociative nell'ordinamento giuridico statale si pone sotto una luce diversa rispetto al passato<sup>29</sup>. Per poter esercitare concretamente la libertà sindacale individualmente riconosciutagli, l'iscritto dev'essere messo nelle condizioni di prendere parte alle decisioni collettive, di manifestare liberamente il proprio pensiero e di controllare il funzionamento, amministrativo ed economico, del sindacato. Senza queste garanzie democratiche, l'organizzazione non costituisce un effettivo strumento di emancipazione dalle situazioni di svantaggio (art. 39, co. 1°, Cost.) e di partecipazione dei rappresentati alla vita economica, politica e sociale dello Stato (artt. 1, 2 e 3, Cost.)<sup>30</sup>.

L'esigenza di riequilibrare le posizioni giuridiche nel sindacato rappresentativo ci porterà, nella seconda parte dello studio (Capitoli 3, 4, 5, 6), a mettere in discussione la soluzione interpretativa astensionistica e, in particolare, l'inquadramento teorico dei rapporti fra salvaguardia dell'autonomia organizzativa e istanze di eteroregolazione a tutela dell'iscritto. L'idea-guida

<sup>28</sup> Nella ricca bibliografia sul rapporto fra lo Stato e il sindacato, i contributi più rilevanti nella nostra prospettiva sono quelli di Santoro-Passarelli F., 1951 ora 1961a, 127 ss.; Esposito, 1954, 151 ss. spec. 158-159; Mortati, 1954, 149 ss.; Smuraglia, 1958, 149 ss.; Pera, 1960, 43 ss.; Mancini, 1963, 571; Id., 1976, 163 ss.; Giugni, 1979b, 257 ss.

<sup>29</sup> Della democrazia sindacale come problema giuridico si è discusso immediatamente dopo la promulgazione della Costituzione in chiave *de iure condendo* (si soffermano sul punto, tra gli altri, Riva Sanseverino, 1948, 107; Chiarelli, 1948, 374; Lessona, 1949, 38 ss.). Il tema è tornato d'attualità negli anni '80 del secolo scorso, quando si è inteso inquadrare teoricamente il rapporto tra democrazia e autonomia (centrali i contributi di Carabelli, 1986 e Caruso, 1986). Dopo un lungo silenzio, l'argomento è stato riproposto da Siotto, 2010 e Id., 2018.

<sup>30</sup> In proposito, Balletti, 1963, 328 ss.; Magrini, 1970, 121; D'Aloia, 2006, 806; Siotto, 2018, 23.

di queste riflessioni è che la natura della libertà sindacale quale duplice diritto fondamentale dovrebbe condurre a preferire la logica del bilanciamento della dimensione collettiva con quella individuale, rispetto agli schemi oppositivi individuo *vs* collettivo propri delle tesi immunitarie. Per questo, l'interrogativo a cui si cercherà di dare risposta non è se possa ritenersi costituzionalmente legittimo un qualsiasi provvedimento in materia di democrazia interna, ma se possa ritenersi ammissibile un intervento legislativo ponderato ed equilibrato, centrato su di una bilanciata composizione degli interessi costituzionali che animano le questioni endosindacali.

## **2. La necessità metodologica di rovesciare il sintagma sistema (democrazia interna) – problema (organizzazione interna del sindacato)**

Lo studio sul sindacato come organizzazione ha rivestito finora un interesse scientifico piuttosto marginale. L'attenzione della dottrina è stata rivolta all'esame delle attività negoziali e conflittuali più che all'approfondimento dei profili organizzativi, tanto da portare all'affermazione secondo cui i giuristi tendono a occuparsi molto «di quel che il sindacato fa; pochissimo di quel che è»<sup>31</sup>. Le ricerche sugli aspetti esterni hanno saputo rischiarare con riflessioni di ampio respiro le molteplici tematiche caratterizzanti il sistema di relazioni industriali, così contribuendo alla comprensione dell'apporto democratico dei sindacati alla società. Per l'ottica adottata, tuttavia, esse non hanno potuto mettere in luce le tipicità che connotano le situazioni giuridiche endosindacali.

Al fine di rimettere a tema i profili organizzativi e porne in risalto le peculiarità, nella prima parte della disamina cercheremo di ricostruire i caratteri della fattispecie sindacale concreta, attraverso una riflessione focalizzata sui rapporti interni<sup>32</sup>. L'attenzione sarà dedicata all'esame del sistema strutturale del sindacato, vale a dire dei meccanismi di funzionamento dell'apparato e delle dinamiche relazionali, attraverso l'analisi delle fonti regolative dell'ordinamento interno. Nel contesto attuale, tali fonti comprendono, ma non si

<sup>31</sup> Così Romagnoli U., 1998, 1. In modo non dissimile, in precedenza, Branca, 1960, 3-4; Caruso, 1986, 3 e Vardaro, 1988b, 218 ss. Quest'ultimo, a conclusione del suo intervento sul tema delle *“Nuove regole in materia di organizzazione sindacale”*, scrisse: potrà dirsi «saggio» il giurislavorista che riuscirà a convincere la dottrina e le organizzazioni sindacali che «il diritto del lavoro dei prossimi anni sarà caratterizzato più da problemi attinenti agli aspetti interni all'organizzazione sindacale, anziché (come è stato in passato) su quelli inerenti alla sfera esterna» (233 ss.).

<sup>32</sup> Seguendo, in particolare, l'insegnamento di Vardaro, 1988b, 225, per il quale lo studio sul sindacato come fenomeno organizzativo richiede una riflessione incentrata sulle dinamiche endoassociative. Tale approccio metodologico ha caratterizzato gli studi di Treu, 1970a; Caruso, 1986; Napoli, 2009, spec. 78 ss.; Siotto, 2018, 133 ss.

esauriscono, negli statuti sindacali. Per governare il complesso insieme di collegamenti – orizzontali e verticali, interni ed esterni – di cui si è accennato in precedenza, le organizzazioni di rappresentanza hanno sviluppato un vero e proprio “diritto interno”, che affianca agli statuti fonti regolative ulteriori, tra le quali possono ricordarsi, i regolamenti interni, i documenti e le mozioni congressuali, le rendicontazioni finanziarie, le linee-guida e le raccomandazioni, le delibere degli organi esecutivi e i provvedimenti degli organi di giustizia interna<sup>33</sup>. Con l’intento di delineare un quadro il più possibile analitico degli aspetti organizzativi non ci limiteremo, quindi, all’esame della disciplina statutaria, ma estenderemo l’indagine alla ulteriore documentazione interna regolante la materia via via trattata.

Atteso che l’obiettivo qui perseguito non è quello di approfondire il fenomeno sindacale nella prospettiva della sociologia dell’organizzazione, bensì quello di individuarne, *ratione materiae*, i “soli” problemi giuridici, la ricostruzione della fattispecie sindacale concreta non sarà tesa a descrivere minuziosamente i meccanismi di funzionamento del complessivo sistema organizzativo. Cercheremo, piuttosto, di mettere a fuoco le questioni giuridiche più attuali e più rilevanti alla luce di quel bilanciamento tra libertà sindacale individuale e collettiva che abbiamo indicato in precedenza essere il criterio-guida della ricerca. Fra le molteplici situazioni giuridicamente rilevanti che interessano le dinamiche strutturali e relazionali, quindi, il nostro discorso si concentrerà sugli aspetti della vita associativa in cui il conflitto fra interessi costituzionali appare al tempo presente maggiormente evidente e particolarmente delicato.

La scelta metodologica di focalizzare lo studio sulle dinamiche endosindacali potrebbe, a prima vista, esporsi all’osservazione critica per cui, separando il soggetto sindacale dall’esercizio delle attività, si rischia di perdere di vista la funzione della democrazia interna, che è quella di promuovere la partecipazione dei lavoratori alla fase di determinazione delle condizioni di lavoro e alla costruzione di un assetto sociale più democratico<sup>34</sup>. Potrebbe sostenersi che, per approcciare adeguatamente il tema della democrazia nei

<sup>33</sup> A questo riguardo si vedano le osservazioni di Caruso, 1986, 4, che muove la sua indagine dal presupposto che «la normatività della democrazia sindacale non si esaurisce nel diritto statale (e nei pochi principi quivi esistenti) ma va ricercata nelle fonti sociali (statuti interni, la contrattazione e la prassi) e nel concreto operare delle procedure e delle regole». Come si vedrà nel corso di questo studio (Capitoli 1 e 2), molto di ciò che un tempo era qualificabile soltanto come prassi ora risulta formalizzato tramite apposite delibere associative e regolamenti interni.

<sup>34</sup> Soprattutto se si accoglie una concezione «finalistica» della democrazia sindacale (su cui, Romagnoli G., Fasol, 1984, 99 ss. spec. 110; Pirzio Ammassari, 1989, 11 ss.). Tale visione è stata privilegiata dai teorici marxisti (cfr. le osservazioni Pirzio Ammassari, Mattioli, 1982, 9). Sulla necessità di abbandonare la prospettiva della democrazia dei fini si sofferma, in chiave autocritica, Bertinotti, 1991, 111-112.

gruppi privati di interesse, la disamina delle dinamiche interne dovrebbe essere accompagnata dall'approfondimento delle dinamiche esterne, ossia delle attività sindacali nei luoghi di lavoro, della negoziazione collettiva, del coinvolgimento istituzionale dei sindacati e così via. Al fine di prevenire simili obiezioni, che pure meritano di essere tenute in considerazione per evitare di smarrire le connessioni con gli aspetti esterni, appare utile soffermarsi sulle ragioni giuridiche che giustificano, in questo caso, un'analisi autonoma dei meccanismi di funzionamento organizzativo.

A tal proposito, occorre, anzitutto, considerare che il discorso sul contributo democratico dell'azione sindacale alla società e quello sulla democrazia organizzativa (art. 39, co. 1° e 3°, Cost.) debbono essere calibrati su diversi contesti di riferimento. Pur nella comune finalizzazione democratica, richiamata dal co. 1° dell'art. 1, Cost., infatti, i risvolti procedurali e regolativi divergono a seconda che si consideri «la prospettiva del governo interno del sindacato, ovvero quella della sua azione esterna»<sup>35</sup>. Il concetto di democrazia sindacale, cioè, può essere concretizzato e tradotto in procedure e regole positive soltanto «in termini relativi», ossia soltanto se riferito alternativamente all'azione sindacale o ai profili organizzativi<sup>36</sup>.

Alla dimensione esterna si sono comunemente ricollegate almeno tre sfaccettature dell'agire democratico: i rapporti fra lo Stato e le strutture sindacali nella determinazione delle politiche socio-economiche (es. pratiche concertative, partecipazione organica dei rappresentanti sindacali negli organi amministrativi etc.)<sup>37</sup>; le relazioni tra i diversi soggetti sindacali (es. rappresentanze sindacali aziendali, rappresentanze sindacali unitarie etc.)<sup>38</sup>; i meccanismi partecipatori del sindacato alla gestione delle aziende (es. i diritti sindacali di informazione e consultazione, e più in generale di governo istituzionalizzato delle dinamiche aziendali etc.)<sup>39</sup>. Alla democrazia endosindacale, invece, si è associato lo studio sul funzionamento del sistema strutturale e di quello relazionale: le dinamiche interne a carattere strutturale riguardano i rapporti fra le categorie e la confederazione, nonché fra gli organismi del singolo sindacato (organi di governo, organi di controllo e organi amministrativi); le dinamiche relazionali infrasindacali a carattere soggettivo attengono, invece, ai rapporti

<sup>35</sup> Così Caruso, 1992, 37.

<sup>36</sup> Nuovamente Caruso, 1992, 37. I due momenti possono quindi considerarsi legati nella prospettiva sociologica, ma dal punto di vista giuridico è opportuno differenziarli. In tema, nella dottrina italiana, Vardaro, 1988b, 225 ss.; in quella spagnola, Landa Zapirain, 1996, 144 ss.; Cabero Morán, Pérez Alencart, Alarcón Bravo de Rueda, 2017, 246 ss.

<sup>37</sup> Su questi aspetti si vedano, in particolare, Persiani, 1984, 3 ss.; Baccaro, 2000, 477 ss.; Crouch, 2006, 46 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Siotto, 2018, 19.

<sup>39</sup> Sul tema della democrazia industriale cfr., per tutti, Pedrazzoli, 1983, 791 ss.; Id., 1989, 241; Id., 2005, 34; Sciarra, 1978; Corti, 2012; Mariucci, 2005, 610; Alaimo, 2014, 295 ss.