

SEMINARIO NAZIONALE DI FORMAZIONE

sul tema

“ IL DIRITTO SINDACALE APPLICATO AL PUBBLICO IMPIEGO ”

Venerdì 31 maggio e Sabato 1° giugno 2013

ALGHERO (SS)

Relazione di apertura di

Giorgio Germani
Presidente Anquap

Ragioni ed obiettivi del seminario.

Questo seminario nazionale di formazione **nasce dall'esigenza** di un approfondimento sia dottrinale che operativo sul tema del diritto sindacale applicato al pubblico impiego.

Negli ultimi vent'anni (dalla legge 421/92), le pubbliche amministrazioni e i dipendenti che operano nelle stesse hanno vissuto profonde trasformazioni sul piano normativo (sostanziale e procedurale) ed anche sul versante organizzativo; trasformazioni che hanno avuto rilevanti conseguenze su quella branca del diritto del lavoro che afferisce al diritto sindacale.

Tutti i soggetti coinvolti: parte datoriale, organizzazioni sindacali e dipendenti delle amministrazioni pubbliche si sono dovuti misurare nel tempo con novità di **relazioni sindacali** solo parzialmente conosciute a livello centrale e in larga misura assenti a livello periferico.

Il ventennio considerato ha coinciso anche con profonde trasformazioni che hanno interessato il **tessuto istituzionale** dello **Stato**, delle **autonomie territoriali** e di quelle **funzionali**. Tra queste (le autonomie funzionali) vi è da annoverare la particolare esperienza delle **Istituzioni Scolastiche**, che hanno conseguito personalità giuridica e autonomia funzionale dal 1° settembre 2000.

Ogni autonomia (politica e funzionale) è oggi **sede di relazioni sindacali** e, quindi, si misura con le regole e la complessità del diritto sindacale.

Gli **obiettivi** sono quelli di fare - quanto più correttamente possibile - il **punto della situazione** (non dimenticando anche l'exkursus storico) e di far **accrescere** il bagaglio di conoscenze, consapevolezza e professionalità di categorie che operano a diverso titolo nel sistema delle Istituzioni Scolastiche ed Educative. Categorie come **Dirigenti** (titolari di relazioni sindacali), **Direttori** (con particolari funzioni di collaborazione al Dirigente), **Docenti** e **impiegati amministrativi** chiamate a misurarsi con differenti funzioni e responsabilità rispetto all'argomento in trattazione.

Il Sindacato.

Il termine Sindacato è di origine transalpina e definisce tanto i membri delle associazioni che le stesse associazioni sindacali dei **lavoratori**.

In seguito, per analogia, è stato utilizzato per indicare anche le similari organizzazioni dei **datori di lavoro**.

Nell'ordinamento giuridico italiano non esiste una definizione legislativa di **sindacato**, tuttavia - in base alle formulazioni **dottrinali** e **giurisprudenziali** - il sindacato professionale può definirsi come **l'associazione libera e spontanea** di singoli individui, nel particolare status di prestatori di lavoro subordinato o in quello di datori di lavoro, **al fine di tutelare i loro interessi comuni**.

Il sindacato, sotto il profilo strutturale, si presenta come **un'associazione**, cioè come collettività di individui che si riuniscono per il raggiungimento di uno scopo comune. Tale istituto (l'associazione) trova il suo fondamento normativo nel generale principio di **libertà di associazionismo** sancito **nell'art. 18 della Costituzione**.

Il sindacato nasce come **un'associazione volontaria** a cui aderiscono sia i **prestatori** che i **datori di lavoro** per ottenere la migliore realizzazione possibile dei rispettivi interessi collettivi e/o professionali.

Gli iscritti al sindacato sono i **soci**, i quali si dividono in due categorie :

- i **promotori** (soci fondatori) : coloro i quali fondano l'associazione ;
- gli **aderenti** : coloro i quali si iscrivono successivamente .

In entrambi i casi, l'adesione al sindacato avviene in base alle norme previste dallo **Statuto dell'associazione sindacale** e **dall'ordinamento giuridico** , e precisamente :

- il limite minimo di età necessario allo svolgimento dell'attività lavorativa ;
- l'appartenenza alla categoria professionale o aziendale rappresentata.

Da anni è ormai diffusa in tutti i sindacati la presenza come soci anche dei **pensionati**.

Il Diritto sindacale.

Tradizionalmente il diritto del lavoro viene scisso dalla dottrina in tre rami :

- **diritto del lavoro in senso stretto (o diritto privato del lavoro)**: comprende la materia oggetto del contratto e del rapporto individuale di lavoro, ed in particolare i **diritti** e gli **obblighi** del lavoratore e del datore di lavoro;
- **legislazione sociale (o diritto pubblico del lavoro)** : comprende le norme che regolano i rapporti tra lo Stato ed i datori e prestatori di lavoro (c.d. disciplina amministrativa del lavoro) e le norme in materia di **previdenza** ed **assistenza sociale** (c.d. diritto della previdenza sociale) ;
- **diritto sindacale**: concerne la disciplina delle associazioni professionali, i rapporti sindacali, la contrattazione collettiva, lo sciopero, e (più in generale) le relazioni collettive nel mondo del lavoro.

Il **diritto sindacale**, quindi, è quella **parte del diritto del lavoro** contenente un insieme di norme poste dallo Stato e/o dalle stesse organizzazioni di lavoratori ed imprenditori che :

- nelle economie di mercato **disciplina il conflitto di interessi** derivante dall'ineguale distribuzione del potere nei processi produttivi ;
- studia la disciplina **dell'autonomia collettiva**, i rapporti sindacali e la contrattazione collettiva ;

Pur costituendo una branca del diritto del lavoro, ha una **propria autonomia** scientifica, didattica e giuridica.

Il Diritto sindacale e le sue fonti - Origine.

Le norme del diritto sindacale sono prodotte da tre differenti fonti :

- la legislazione statale;
- la contrattazione collettiva;
- la giurisprudenza e la dottrina.

A seconda della fonte di provenienza, il diritto sindacale si suddivide in :

- diritto sindacale statale;
- diritto sindacale spontaneo;
- diritto sindacale elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza

Un po' di storia

Le basi dell'attuale diritto del lavoro vengono gettate durante la rivoluzione industriale (la prima rivoluzione industriale viene collocata tra il 1760-1780 e il 1830), nel momento in cui nasce il nuovo tipo di rapporto lavorativo che tutt'oggi è presente, anche se in forma meno esasperata: **una massa di persone** (i lavoratori) metteva **a disposizione di altri** (imprenditori o capitalisti) la proprie prestazioni ed energie lavorative.

Serviva, pertanto, **un diritto** che facesse **da mediatore** tra chi deteneva i **mezzi di produzione** e chi non ne aveva la possibilità e si manteneva lavorando per il primo. Tuttavia, sebbene il fenomeno fosse evidente a tutti, mancava totalmente una disciplina al riguardo: ne derivarono il più delle volte **abusi** da parte dei **potenti** e sfruttamenti massicci delle **masse proletarie** che non godevano di alcuna tutela, nemmeno contro **infortuni** e **morti bianche**.

L'unica soluzione che avevano i lavoratori era ciò che dettava la logica: **coalizzarsi fra loro per evitare lo sfruttamento**, recuperando quella forza che individualmente non avevano. In questa maniera nascono le prime organizzazioni sindacali rudimentali.

Queste organizzazioni non avevano propria disciplina interna ed erano viste da politici e capitalisti con notevole sfavore, soprattutto per gli **strumenti di protesta** che cominciavano ad adottare: gli scioperi erano i più diffusi e contrastati.

Le prime forme rudimentali di sciopero non erano ovviamente organizzate e decise come le attuali. Erano considerate inoltre come un inadempimento contrattuale all'obbligazione assunta dal lavoratore, che era chiaramente quella di lavorare. Ciò nonostante risultavano comunque **efficaci**, perché il datore di lavoro non poteva fare alcun tipo di **ritorsione**: il risarcimento era impossibile in quanto gli scioperanti erano solitamente nulla tenenti, mentre il non intervenire avrebbe soltanto prolungato lo sciopero recando danno alla propria attività.

L'unico modo per risolvere la controversia era giungere alla stipulazione di un contratto collettivo di lavoro, cioè un accordo sottoscritto dal sindacato e dall'imprenditore e che fissava il **trattamento da applicare** ai singoli rapporti di lavoro. Tuttavia agli albori del diritto del lavoro la tutela collettiva non era forte come appare oggi, in quanto lo scioperante doveva comunque competere con la concorrenza di chi non aveva scioperato o di chi era stato assunto successivamente dal datore a condizioni contrattuali che potevano essere decise dalle due parti indipendentemente.

Le organizzazioni sindacali intanto cominciavano ad avere una propria **struttura interna** con spesso all'interno un collegio di probi viri.

Nel **sistema fascista** nacque immediatamente un **conflitto** inevitabile **fra capitale e lavoro**. Alla base di questo sistema c'era la nozione di "categoria professionale" (o di **corporazione**), la quale veniva, secondo l'ideologia fascista, prima dell'organizzazione sindacale.

Ogni categoria professionale aveva un proprio sindacato (le corporazioni), il quale era un soggetto di diritto pubblico, cioè un organo dello Stato, che contrattava con il corrispondente **sindacato fascista** degli imprenditori. La libertà sindacale, cioè **la libertà dei lavoratori di organizzarsi in forma collettiva nel modo ritenuto più opportuno fu negata** ed i lavoratori furono **rappresentati per legge** dai sindacati istituiti dal regime.

Fu istituita, inoltre, una **Magistratura del lavoro** che aveva competenze giuridiche e, soprattutto, economiche: decideva lei stessa spesso le controversie invece dei lavoratori organizzati.

Il **corporativismo fascista** negava l'esistenza del conflitto di classe, proprio perché secondo l'ideologia sulla quale si fondava, **lavoratori e imprese** dovevano tendere verso il fine comune del superiore interesse dell'economia nazionale. Sulla base di questa premessa, il **codice penale del 1930** (Codice Rocco) vietò tutte le diverse forme di conflitto e punì come **delitti** lo sciopero dei lavoratori e la serrata delle imprese in tutte le loro manifestazioni.

Dal punto di vista propriamente legislativo, è opportuno evidenziare le **tappe fondamentali** (senza pretesa di completezza) di un percorso lungo e articolato, nonché influenzato dal momento storico-politico del Paese:

- **1890** : con il codice Zanardelli venne abolito il divieto, penalmente sancito, di svolgere attività sindacale (si passa dalla fase repressiva a quella di mera tolleranza legale);
- **1922** : il R.D.L. n. 1529/22 prevede il **riconoscimento giuridico** dell'associazione sindacale mediante registrazione previa presentazione di una domanda accompagnata da alcuni documenti richiesti dalla legge (copia dello statuto e del regolamento, elenco nominativo dei soci e dei componenti del direttivo, denominazione e sede dell'associazione, copia della delibera contenente la richiesta di registrazione). Va precisato che questa legge **non ebbe mai una corretta applicazione** a causa del contestuale avvento del fascismo che non rese possibile la redazione di un regolamento di esecuzione;
- **1926** : la L. n.523/26 fu espressione del c.d. **sindacalismo di diritto pubblico** (periodo fascista). In sostanza, era previsto una sola associazione per ogni categoria professionale sia per i lavoratori che per i datori di lavoro; il contratto collettivo era efficace nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria professionale e rientrava tra le fonti di diritto;

- **1948** : l'avvento dello Stato repubblicano e della Costituzione portò alla previsione e regolamentazione del diritto, dell'attività e della libertà sindacale. A tal proposito è opportuno far riferimento agli artt. 39 e 40, purtroppo – ad oggi – ancora privi di concreta applicazione;
- **1970** : L. n. 300/70 contenente il c.d. Statuto dei lavoratori (elaborato da Giugni), evidenzia 2 aspetti fondamentali, quali la tutela e la dignità del singolo lavoratore da una parte e la tutela collettiva dei lavoratori;
- **1990** : la legge di regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge 146/90 modificata ed integrata dalla legge 83/2000). Questa legge si applica anche alle Istituzioni Scolastiche ed Educative, poiché l'istruzione è classificata tra i servizi pubblici essenziali ;
- **1992 e 1993**: la legge delega 421 e il D. Lgs. 29, che stabiliscono la contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- **2010** : al compimento di quarant'anni di vigenza sono state apportate poche modifiche allo Statuto dei lavoratori - riconosciuto come "legge storica" nel nostro ordinamento - e precisamente, quella all'art. 19 (rappresentanza aziendali sindacali) - unica vera modifica - , e l'abolizione degli artt. 33 (collocamento) e 34 (richieste nominative di manodopera). Sempre nel 2010 è da citare la legge 183 (c.d. collegato lavoro) ;
- **2012 : la legge 28 giugno 2012 n. 92** (denominata Riforma Fornero) che modifica le regole in tema di tipologie contrattuali, flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, nonché quelle sull'apprendistato.

Sindacati nell'Ordinamento Giuridico Vigente.

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico, il diritto sindacale presenta collegamenti ed interferenze con :

- **il diritto internazionale e comunitario**, in quanto fonti sovranazionali (OIL, Comunità Europea) hanno sviluppato una rilevante produzione normativa in materia di libertà sindacale, partecipazione dei lavoratori nell'impresa, contrattazione collettiva, metodi e composizione dei conflitti ;
- **il diritto costituzionale**, in quanto la Costituzione stabilisce i principi fondamentali del diritto sindacale agli artt. 39 e 40 ;
- **il diritto amministrativo**, per quanto attiene i problemi di registrazione dei sindacati ;
- **il diritto penale**, in quanto esso costituisce oggetto anche di tutela penale ;
- **il diritto processuale civile**, in quanto è tale diritto che regola le controversie collettive.

Strutturalmente il diritto sindacale rientra nella sistemática **giusprivatistica**.

La giurisprudenza in materia di diritto sindacale.

La giurisprudenza, così come la dottrina, ha contribuito notevolmente alla formazione del diritto sindacale, nonostante nel nostro sistema di **civil law** la decisione di un giudice, nell'espletamento delle proprie funzioni, non abbia autorità vincolante. La giurisprudenza, però, molto spesso, con la costanza del proprio indirizzo di pensiero, ha colmato le lacune legislative ed indirizzato lo stesso legislatore nell'emanazione di una disciplina. Basti pensare che il concetto di contratto collettivo, e la conseguente inderogabilità dello stesso, nasce proprio in ambito giurisprudenziale, così come altri concetti di notevole rilevanza.

Il sindacato sotto il profilo strutturale, si presenta come **un'associazione**. Tale istituto trova il suo fondamento giuridico nel generale principio di libertà di associazionismo sancito nel:

Art. 1 della Costituzione.

"L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro".

E' stata singolare la storia attraverso la quale si è arrivati a suddetta definizione che è opportuno ricordare. Durante l'Assemblea Costituente, l'ala **moderata** non avrebbe voluto inserire questo articolo, al contrario l'ala "**progressista**" avrebbe desiderato un riferimento ad una Repubblica fondata sui lavoratori.

Il compromesso tra le due correnti fu appunto l'articolo 1 come scritto sopra, dove la Costituzione dona al lavoro un **importanza fondamentale** nella struttura della Repubblica.

Art. 3 della Costituzione

" Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso ,di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese".

La prima parte della norma stabilisce la cosiddetta "**parità formale**", la seconda parte regola la "**parità sostanziale**".

Art. 4 della Costituzione

" La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Art. 18 della Costituzione

"I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare."

*Ad oggi , anno 2013, dopo le proteste dei sindacati, contro la riforma dell'articolo 18 si fa ricorso anche alla Costituzione per paventare l'attentato alla nostre leggi fondamentali. La denuncia arriva da **Magistratura democratica**, la corrente di sinistra delle toghe. Che per bocca del presidente Luigi Marini e del segretario Piergiorgio Morosini fa sapere che la nuova disciplina in materia di licenziamenti «mette in secondo piano la dimensione sociale del lavoro e il suo rilievo politico, in contrasto con l'art.41, comma 2, e con lo stesso art.1 della Costituzione, nonché il ruolo centrale che il lavoro riveste per la dignità della persona e per il suo essere parte attiva di una comunità». **ISussidiario.net** ha chiesto a **Lorenza Violini**, professoressa di Diritto costituzionale all'Università di Milano di **commentare la sortita**. «La riforma dell'articolo 18 - afferma la professoressa - consiste in una serie di norme tecniche che entrano nel merito della licenziabilità nell'ambito del rapporto di lavoro ordinario. Direi, quindi, anzitutto, che non mi sembra materia di pertinenza del diritto costituzionale, ma del diritto del lavoro». L'esagerazione, del resto, è palese: «Non mi risulta che si sia ipotizzato di eliminare ogni genere di garanzia, ma di calibrarle tenendo presente i cambiamenti presenti nel mercato del lavoro». Ovvero: «Abbiamo forme di tutela dei lavoratori occupati tali da impedire qualunque forma di interruzione, il che, in un'economia avanzata, diventa difficile da sostenere. Tant'è vero che si è reso necessario, nel tempo, introdurre forme di contratto diverse da quelle a tempo indeterminato». Sia ben chiaro: secondo la professoressa, il tempo indeterminato rimane lo strumento preferibile. «Credo rappresenti la modalità ordinaria secondo la quale si debba costruire un rapporto. Ma tale rapporto, pur preservando le dovute garanzie, deve potersi interrompere».*

Le affermazioni di Magistratura democratica (Md) sono difficilmente sostenibili anche nello specifico. «L'articolo 1 è molto importante, certo; ma come indicazione di massima, rispetto alla capacità e ai doveri del nostro Stato di tutelare la dimensione sociale. Cosa che non mi pare compromessa da regolamentazioni specifiche come quella del rapporto a tempo indeterminato relativamente al licenziamento». L'altro articolo citato è il 41, comma 2 ("L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"). «Quella di Md è un'interpretazione "azzardata" di una norma che, anche in tal caso, fornisce indicazioni di massima sul significato del rapporto di lavoro. Si intende, infatti, favorire una dimensione economica volta a non esasperare le ragioni del mercato, ma a introdurre correttivi a tutela della persona concretamente intesa. Neanche tale principio mi sembra messo in discussione dalla riforma».

Art.39 della Costituzione

"L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”.

I commi 2,3 e 4 - del citato articolo 39 - non hanno avuto concreta attuazione, pertanto **oggi il sindacato opera quale ente di fatto, associazione non riconosciuta soggetta alla disciplina degli artt 36-38 del codice civile. Il legislatore** - di fronte alle forti resistenze politiche e sociali - ha preferito, quindi, assumere una posizione di **neutralità** (o addirittura di estraneità) alla disciplina normativa del fenomeno sindacale lasciando direttamente alle parti (datori e lavoratori) il compito di **regolare** i reciproci rapporti con strumenti prettamente privatistici (i contratti collettivi).

Ai sensi **dell'art. 36 c.c.**, l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche trovano la propria disciplina **negli accordi degli associati**, ossia **nell'atto costitutivo**, nello **Statuto** e nel **regolamento**, che non devono rivestire una forma particolare, né devono contenere specifiche regole, ad eccezione della indicazione dello scopo (obbligatoria) e che il **patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo** (obbligatorio).

Per quanto riguarda la normativa applicabile, quindi - poiché i sindacati rientrano nel novero delle associazioni non riconosciute -, si precisa che :

- **l'ordinamento interno e l'amministrazione sono regolati dagli accordi tra gli associati**, a loro volta formalizzati nell'atto costitutivo e nello statuto (art. 36 c.c.) ;
- **i beni acquistati dal sindacato ed i contributi dei soci costituiscono il fondo comune** (art. 37 c.c.) ;
- il sindacato **può stare in giudizio** nelle persone di coloro cui sono stati conferiti la presidenza e/o la direzione (art. 36 c.c.) .

Art.40 della Costituzione

Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano, in ogni sistema democratico. Oggi, più comunemente, si parla di **relazioni sindacali**.

Art. 28 dello Statuto dei Lavoratori e regole processuali

L'art.28 dello Statuto è dedicato alla repressione della **condotta antisindacale**: se il **Titolo II** garantisce la libertà sindacale ed il **Titolo III** contiene una legislazione di sostegno che permette l'esercizio dell'attività sindacale, il **Titolo IV**, che si apre con l'articolo suddetto, mira ad individuare un **apparato processuale e sanzionatorio** per rendere effettive le norme di cui abbiamo già parlato, nonché per far rispettare il diritto di sciopero.

L'art.28 dispone che dinanzi ad un **comportamento** del datore di lavoro mirato ad **impedire** o a **limitare** la **libertà sindacale** e/o **l'attività sindacale**, nonché il diritto di sciopero, gli **organismi locali** delle associazioni sindacali possano **fare ricorso dinanzi al giudice del lavoro** del Tribunale del luogo in cui si è concretizzato il comportamento in questione. Dinanzi a tal giudice, il procedimento si divide in **due parti**, la seconda delle quali è meramente eventuale: durante la prima il giudice convoca le parti e predispone un contraddittorio tra le stesse; una volta accertati i fatti, può, con decreto, stabilire che ci sia stata una condotta antisindacale, ed in tal caso prevederne la rimozione degli effetti, o che non ci sia stata. Le parti, comunque, entro 15 giorni potranno impugnare il decreto, ed in tal caso si addiverà ad un procedimento ordinario, suscettibile di ricorso in appello ed in Cassazione, che si concluderà in tutti e tre i gradi con una sentenza, e non con un decreto. Il decreto della prima fase, tuttavia, non perde efficacia sino al passaggio in giudicato della sentenza.

L'organizzazione Sindacale.

Come già accennato precedentemente, il sindacato è costituito da più soci (fondatori ed iscritti).

Appena ottenuta l'iscrizione al sindacato, l'associato acquista **posizioni giuridiche attive e passive**, e precisamente :

- **situazioni attive** : **rapporti interni** (si fa riferimento all'elettorato attivo e passivo, nonché al diritto di beneficiare di tutte le attività del sindacato) ; **rapporti esterni** (si fa riferimento al diritto di essere tutelati nello svolgimento della propria attività lavorativa - ad esempio nei procedimenti disciplinari e nei contenziosi individuali di lavoro);
- **situazioni passive** : **rapporti interni** (si fa riferimento all'obbligo di rispettare le norme statutarie, i regolamenti disciplinari dell'associazione ed eventuali codici deontologici; all'obbligo di pagare i contributi e di sottoporsi a sanzioni disciplinari statutarie in caso di violazioni degli obblighi stessi); **rapporti esterni** (si fa riferimento all'obbligo di conformarsi - nelle relazioni con i terzi – alle disposizioni adottate ed agli impegni assunti dall'organizzazione sindacale).

Per quanto riguarda i **principi** cui devono attenersi le organizzazioni sindacali, si possono così di seguito elencare :

- libertà di associazione nei limiti posti dall'art. 18 della Costituzione;
- corretto, imparziale, equo svolgimento della dialettica sindacale;
- associarsi con un atto costitutivo e darsi regole proprie con lo Statuto (art. 36 c.c.) ;
- porre in essere con lo Statuto un ordinamento giuridico interno a base democratica ;
- autonomia patrimoniale nei confronti dei soci, con la costituzione di un fondo comune e con la devoluzione di trattenute mensili ;
- capacità processuale, che si sostanzia nell'attitudine a stare in giudizio quale soggetto giuridico autonomo e distinto dai singoli soci .

Tipologie di associazioni sindacali.

In base al contenuto degli interessi tutelati :

- sindacati dei **datori di lavoro**
- sindacati dei **lavoratori**

In base all'attività esplicata da entrambi :

- sindacati industriali
- sindacati commerciali
- sindacati agricoli
- sindacati del pubblico impiego (contrattualizzati e non)

In base alla composizione :

- associazioni sindacali semplici
- associazioni sindacali complesse (federazioni sindacali)
- confederazioni sindacali

In base alla sfera di competenza territoriale :

- sindacati locali
- sindacati di carattere generale (interregionale, nazionali e internazionali).

L'organizzazione sindacale sui luoghi di lavoro

I lavoratori, per tutelare i propri interessi, si organizzano sia all'**interno** dei luoghi di lavoro, sia all'**esterno** ed il **movimento sindacale** non **rappresenta** altro che **il rapporto intercorrente tra questi due livelli**. La rappresentanza dei lavoratori può essere a CANALE DOPPIO, qualora coesistano due organismi, uno elettivo di rappresentanza generale, ed uno associativo, a rappresentanza volontaria e con potere negoziale, esplicazione dei sindacati esterni nei luoghi di lavoro, o a CANALE UNICO, in cui la struttura di rappresentanza è sindacale/associativa tanto all'interno quanto all'esterno dei luoghi di lavoro.

Le Commissioni interne, le sezioni sindacali aziendali, i delegati ed i Consigli di fabbrica

In Italia - almeno inizialmente - il movimento operaio, all'interno dei luoghi di lavoro, aveva una struttura tipicamente territoriale, distante dalle tre confederazioni sindacali ed organizzata in base a strutture elettive di rappresentanza di tutti i lavoratori, le Commissioni Interne. Esse furono regolate per la prima volta nel 1906 da un accordo tra FIOM e la fabbrica di automobili Itala, per poi essere soppresse durante il periodo fascista e ripristinate subito dopo lo stesso, per essere regolate **nel 1947 da un accordo interconfederale** con il quale, però, venne loro sottratto il potere contrattuale dapprima detenuto. Le **CI** venivano elette a suffragio universale su liste presentate da qualsiasi gruppo di lavoratori e le elezioni si svolgevano a collegio elettorale unico, corrispondente all'unità produttiva, con ripartizione dei seggi tramite metodo proporzionale. Negli stessi anni delle CI, la Cisl tentò di costituire nei luoghi di lavoro delle **"sezioni sindacali aziendali" (SAS)**, che rappresentassero il sindacato esterno, riproducendone l'articolazione associativa ed il fondamento volontario di rappresentanza: esse avrebbero dato luogo, insieme alle CI, ad un sistema a canale doppio, cosa che non avvenne perché la diffusione delle SAS fu piuttosto scarsa. Durante il biennio 1968-69, le CI furono sostituite da nuove forme di rappresentanza, quali i **"delegati"** ed i **"Consigli di fabbrica"**. **Il delegato era eletto da un gruppo omogeneo di soggetti**, con stessi interessi, appartenenti ad uno stesso gruppo del processo produttivo. Non era formalmente previsto che egli fosse iscritto ad un sindacato esterno. **L'insieme di tutti i delegati di un'impresa** (o unità produttiva) **dava luogo al Consiglio di fabbrica** (o dei delegati). Inizialmente tali forme di rappresentanza sindacale furono contrastate dalle tre grandi confederazioni, per poi, in un secondo momento, essere inglobate all'interno delle stesse.

I criteri di selezione dei rappresentanti dei lavoratori

L'**art.19 dello Statuto**, rubricato come **"costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali"**, nella sua formulazione originaria, attribuiva la titolarità dei diritti sindacali sia "alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale", sia alle "associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva". **Occorreva**, quindi, che un **sindacato facesse parte di una delle tre grandi Confederazioni o che avesse concluso contratti collettivi nazionali o provinciali**, in quanto **in caso contrario non poteva godere di alcun diritto**. Il primo **criterio** viene definito come della **"rappresentatività storica"**, in quanto basato sul dato storico dell'effettiva maggiore partecipazione delle confederazioni, o anche della "rappresentatività presunta", in quanto il fatto stesso di basarsi su un dato storico, delinea la circostanza che non ci sia nessun dato quantitativo di maggiore rappresentatività.

I criteri essenziali per la **rappresentatività** sono i seguenti :

- la consistenza del numero di iscritti;
- la presenza in vari settori produttivi e territoriali;
- svolgimento di un'attività di contrattazione con continuità e sistematicità.

Anche la legge di riforma del **CNEL**, organo consultivo all'interno del nostro ordinamento, ha previsto che siano i **sindacati più rappresentativi**, in base ai criteri suddetti, a designare i rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Il Diritto sindacale nel pubblico impiego.

La contrattualizzazione (o privatizzazione) del rapporto di **pubblico impiego**, all'interno del nostro ordinamento, si è avuta solo a partire **dagli anni 90** del secolo scorso. Fino ad allora era prevalsa l'idea che i lavoratori pubblici, essendo alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni chiamata a garantire interessi di tutti i cittadini, dovessero essere sottoposti a norme di **diritto pubblico** ed alla **giurisdizione** esclusiva del Giudice amministrativo. Il rapporto di lavoro pubblico non veniva visto in **termini contrattuali**, bensì in **termini di supremazia** ed autorità dell'amministrazione sui propri dipendenti.

Il rapporto di lavoro pubblico, quindi, non aveva natura contrattuale e la P.A. datrice di lavoro aveva un **ruolo di supremazia** tale da non ammettere che il rapporto fosse disciplinato da una fonte contrattuale e privatistica, il contratto collettivo. Tuttavia, sulla spinta dei dipendenti pubblici e delle associazioni rappresentative degli stessi, **nel 1968 il legislatore riconobbe il ruolo degli "accordi sindacali"** (praticamente la contrattazione collettiva), ma non come **autonome fonti** di disciplina del rapporto di lavoro, ma come momento di un procedimento amministrativo che avrebbe portato la P.A. all'emanazione di un atto regolamentare, che avrebbe a sua volta disciplinato il rapporto di lavoro. La **legge quadro sul pubblico impiego** del 1983 **confermò** questo schema, in cui **l'accordo sindacale rappresentava semplicemente un punto di partenza** da tenere in considerazione. **Negli anni 90**, però, questo sistema mostrò tutte le proprie lacune, determinando una riflessione sulla natura contrattuale del rapporto di lavoro pubblico, al pari di quello privato.

La concezione pubblicistica del rapporto **di lavoro nelle pubbliche amministrazioni** venne sovvertita, inizialmente dalla legge delega **421/1992**, la quale conferì al Governo il potere di ricondurre i rapporti di impiego con le P.A. sotto la disciplina del **diritto civile** e di regolarli mediante **contratti individuali e collettivi**. Tutti gli atti legislativi successivi in materia sono stati incorporati dal D.Lgs. 29/1993, attuativo della legge delega 421/1992; fu prevista la **distinzione tra organizzazione pubblicistica degli uffici**, che rimase sotto la disciplina del diritto pubblico, e **organizzazione privatistica del lavoro**, assoggettato per la prima volta alle norme del lavoro subordinato nell'impresa, incontrando i soli limiti posti dallo stesso decreto. Una disciplina successiva, tra l'altro, prevede che solo gli atti di **macro-organizzazione** dovessero essere disciplinati dal diritto pubblico, ossia gli atti inerenti **l'organizzazione degli uffici**, i modi di **conferimento degli uffici** di maggior rilevanza e le **dotazioni organiche** complessive, mentre il resto degli atti, quelli di **micro-organizzazione**, sarebbero stati ricondotti sotto la disciplina del diritto civile, senza atti amministrativi, ma ponendo in essere **atti negoziali** di natura privatistica.

L'attività contrattuale **nazionale** e quella **decentrata**, l'evolversi dei contratti nazionali dei comparti e delle aree della dirigenza e l'attività legislativa resero necessario sostituire il D.Lvo 29/93, coordinando in un unico contesto normativo le diverse disposizioni contenute nei successivi decreti correttivi e integrativi.

Il D.Lgs 165 del 2001 non è, però, un vero testo unico ma è la **normativa base del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**, quella che consente di risalire alle norme generali che regolano questo rapporto. E' un testo più snello e semplice rispetto ai precedenti in quanto la progressiva contrattualizzazione del rapporto sottrae spazio alla normativa.

La prima caratteristica di questa fase è quella della quasi completa **unificazione** normativa tra **lavoro pubblico e privato**, non solo come definitiva applicazione della legislazione e delle fonti proprie del lavoro privato quali, ad esempio, la contrattazione collettiva, ma anche **l'estensione dei poteri del datore di lavoro privato a quello pubblico**, quali lo "ius variandi". Con la netta distinzione tra rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici pubblici sparisce ogni residuo dell'ordinamento speciale.

La seconda caratteristica è che la **capacità di diritto privato** del potere delle pubbliche amministrazioni di organizzare i mezzi ed il personale per il funzionamento degli apparati è **affidato ai dirigenti**.

La terza caratteristica è il riconoscimento della capacità delle singole amministrazioni d'essere **agenti della contrattazione collettiva** sia nazionale che aziendale. E' confermato il ruolo **dell'ARAN** di rappresentante legale ai fini contrattuali di tutte le amministrazioni, il processo negoziale è **concertato** in tutti i suoi passaggi con le istanze rappresentative delle amministrazioni (Comitati di settore) dotate d'autonomia funzionale, che fanno capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – o a governi locali, quali i Comuni, le Province e le Regioni .

La quarta caratteristica è che il lavoro pubblico, com'è avvenuto spesso, non si limita ad importare i modelli di diritto privato ma funziona come **fattore propulsivo dell'evoluzione di questo**. Il particolare tipo di relazioni sindacali, che determina una forte omogeneità di comportamento dei datori di lavoro pubblici e una pari ed opposta forte unità sindacale confederale, **fa della privatizzazione un terreno avanzato di sperimentazione** di alcune riforme del diritto del lavoro che nel settore privato sono da tempo sul tappeto

ma stentano a trovare una soluzione, quali ad esempio la **rappresentatività** sindacale, le forme di **risoluzione delle controversie** di lavoro e la **disciplina contrattuale del fenomeno del mobbing**.

La **quinta caratteristica** è il permanere della **sanzione di nullità**, inesistente nel settore privato, delle **clausole decentrate difformi** dai vincoli posti dal contratto nazionale.

La clausola **lede** il pur importante riconoscimento **dei due livelli contrattuali**, nazionale e decentrato, segnando la prevalenza del contratto nazionale su quello decentrato.

L'**inserimento del lavoro pubblico nel diritto di lavoro privato** corona un percorso di riunificazione che la Costituzione consente ed indica ma non prescrive, essa non vieta l'esistenza di un regime speciale o fonti diverse da quelle dei lavoratori privati, essa vieta violazioni dei **principi sostanziali di tutela** o ingiustificate **disparità** di trattamento nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Questa è la prima, sostanziale differenza tra il datore di lavoro pubblico da quello privato, allo "ius variandi" del secondo sono sottratti solo la professionalità ed il trattamento economico, che dipendono dalla contrattazione collettiva.

Nel rapporto privato aumenti e trattamenti individuali possono essere attribuiti su decisione del datore di lavoro senza necessità di motivazioni o per richiesta delle rappresentanze sindacali, divenendo oggetto di trattativa.

I poteri di diritto privato del **dirigente pubblico** hanno un terzo limite: il personale deve essere gestito in maniera che situazioni analoghe siano trattate in modo uguale.

Permane, quindi, il **divieto a disparità di trattamento**, in questo la pubblica amministrazione continua a distinguersi dall'impresa perché, a differenza di questa, ha una missione dalla Costituzione: quella d'essere **imparziale** e l'imparzialità ed il **buon andamento** sono beni giuridici che vanno tutelati anche tramite l'organizzazione interna.

La natura delle pubbliche amministrazioni, nonostante questa distinzione, non ha influenza sulla **natura dei contratti collettivi** che esse sottoscrivono **direttamente o tramite l'ARAN**, in quanto anche questa **contrattazione collettiva è espressione della libertà negoziale e non di potere normativo**.

Ciò premesso è necessario osservare che la contrattazione collettiva pubblica non è un fenomeno interamente volontario e basato sui rapporti di forza, come nel settore privato.

Dopo la **privatizzazione del pubblico impiego**, gli accordi sindacali si sono trasformati in veri e propri contratti collettivi, che costituiscono fonte diretta di regolazione del rapporto di lavoro.

La contrattazione collettiva è stata, però, in parte **ridimensionata da** un recente intervento del legislatore: il **D.Lgs.150/2009** (noto come **riforma Brunetta** ed attuativo della L.15/2009 **in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico** e di **efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni**), ha disciplinato **direttamente** alcuni aspetti del rapporto di lavoro pubblico, che appartenevano alla competenza della contrattazione collettiva. Il processo di **delegificazione** iniziato con la L.421/1992 si è, quindi, interrotto per dar luogo ad una **rilegificazione**, che ha avuto anche l'obiettivo di delimitare il **confine tra disciplina legale e normazione contrattuale**, nonché di **rafforzare alcuni poteri datoriali** (dirigenziali) in **tema di organizzazione degli uffici e gestione delle risorse umane**.

Maggiori approfondimenti si rimandano alle relazioni specifiche sull'argomento che tratteranno nella giornata di domani Leonardo Nardella e Carmelo Burgio.

Confederazioni sindacali dei lavoratori . Struttura.

In Italia operano diverse **Confederazioni** sindacali di lavoratori: la **Cgil** (Confederazione generale italiana del lavoro), la **Cisl** (Confederazione italiana sindacato lavoratori), la **Uil** (Unione italiana del lavoro), la **CIDA-Mapi** (Cida-Manager e Alte Professionalità per l'Italia, **la nostra Confederazione di appartenenza** recentemente riorganizzata), CGU, CISAL, CONFEDIR, CONFAS, COSMED, CSE, USB, USAE, UGL.

La struttura organizzativa dei sindacati –come già spiegato precedentemente - presenta un'articolazione complessa e differenziata infatti essi si articolano in 2 linee organizzative:

- una **verticale**, che tiene conto delle categorie produttive (es. settore merceologico) delle imprese in cui operano i lavoratori (organizzazioni sindacali) ;
- una **orizzontale**, basata sul criterio territoriale (provinciale e regionale) ed è intercategoriale. Precisamente , si basa sulla aggregazione non di lavoratori, ma di due o più associazioni che conservano la propria autonomia dando vita ad associazioni sindacali complesse di secondo grado (federazioni sindacali) o di terzo grado (confederazioni sindacali).

Per ciò che concerne la **linea verticale**, sono previste strutture sul luogo di lavoro, a cui i lavoratori possono accedere direttamente, strutture territoriali di categoria, strutture regionali di categoria e la struttura nazionale di categoria.

In base alla **linea orizzontale**, come sopra esposto, si tratta di strutture regionali e provinciali intercategoriale (definite come Camera del lavoro per la Cgil, Unione sindacale territoriale per la **Cisl** e Camera sindacale per la **Uil**). Le strutture regionali intercategoriale e le federazioni nazionali di categoria danno vita alla Confederazione.

Le Confederazioni sindacali sono dunque **organizzazioni complesse** formate da una **pluralità di sindacati di categoria**, chiamate a **tutelare** non gli interessi di una sola categoria di prestatori di lavoro ma piuttosto **l'intero arco delle categorie**.

Anche nell'ambito delle strutture confederali esistono i livelli nazionale, regionale, provinciale e di zona.

Sia la **Confederazione** che le **Federazioni** sindacali si configurano quali **soggetti distinti** dalle organizzazioni sindacali aderenti e sono **titolari di diritti propri ed esclusivi**.

Quanto esposto, al solo fine di chiarire - quale premessa necessaria - che esiste **piena libertà di forma giuridica** a favore delle organizzazioni sindacali e che gli atti di riorganizzazione e strutturazione che da esse dovessero essere posti in essere sono vincolati solo al rispetto delle forme di cui al codice civile dettate per le associazioni non riconosciute.

In alcuni Paesi europei, come Gran Bretagna e Germania, esistono confederazioni che raggruppano tutti, o quantomeno la maggior parte, dei sindacati esistenti: si parla in tal caso di **sindacalismo unitario**.

All'interno di altri Stati, come Francia e Italia, invece, si ha una **pluralità di sindacati**.

In realtà in Italia, già nel 1944 quando la Liberazione non era ancora compiuta, la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista e quello Socialista siglarono il cosiddetto **Patto di Roma**, con cui crearono un unico sindacato "la Cgil", che avrebbe dovuto riunire tutti i lavoratori. In seguito, data la notevole diversità tra i partiti politici e tra le loro ideologie, dalla Cgil unitaria si staccarono la corrente democratico-cristiana e quella social-democratica e repubblicana, dando vita alla Cisl ed alla Uil. **Le tre confederazioni, ancora oggi, sono tra le più importanti nel nostro Paese.**

Col passare del tempo, nonostante le notevoli diversità, molto spesso le tre Confederazioni sono state accomunate da un'unità di intenti e di azione. Si è giunti, addirittura, ad ottenere una Federazione delle confederazioni nel 1972, poi disgregatasi nel 1984.

Più recentemente i **governi di centro** destra hanno **legittimato gli accordi separati**, in modo tale da giocare sulle divisioni sindacali per strappare condizioni più convenienti allo Stato: molti accordi e contratti collettivi, infatti, hanno visto l'esclusione della Cgil.

Sindacati dei datori di lavoro. Confindustria e Confcommercio

Per i sindacati dei "datori di lavoro" vale quanto detto per i sindacati dei lavoratori riguardo le strutture verticali ed orizzontali.

Lo sviluppo di tali organizzazioni non parte, però, dal livello aziendale.

L'organizzazione dei datori di lavoro rappresenta, da un punto di vista storico, un **sindacalismo di reazione**, determinato dalla necessità di contrastare le pressioni esercitate dal sindacato dei lavoratori, da cui ne ha riprodotto le linee strutturali ed i tratti organizzativi generali, quali il tradizionale accentramento, la scelta delle strutture orizzontali, la doppia linea organizzativa.

Va precisato che le **organizzazioni datoriali** offrono alle categorie rappresentate **un'assistenza economica, tecnica e commerciale**. Proteggono, inoltre, la propria libertà sindacale anche nei confronti dello Stato.

L'Organizzazione sindacale dei datori di lavoro.

Tra le Confederazioni nazionali più importanti ricordiamo :

Confederazioni industriali: CONFINDUSTRIA (grandi imprese) e CONFAPI (medio piccole).

Confed. Artigiane: CGIA e CNA.

Altre nel commercio e in agricoltura: CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTORI

Le imprese a **partecipazione statale** (quelle riconducibili a IRI, ENI ed EFIM) prima erano raggruppate nell'INTERSIND e nell'ASAP, poi poterono iscriversi alla Confindustria, dove alla fine l'Intersind confluì.

Organizzazione sindacale internazionale

L'ITUC (International trade union confederation) è la principale organizzazione sindacale a livello internazionale. Ad essa hanno aderito CGIL CISL e UIL. Attualmente si riscontra una situazione di pluralismo. Rilevante è il ruolo che svolge la **CES** (Confederazione Europea dei Sindacati) che raggruppa i sindacati degli Stati appartenenti all'Unione Europea ed a cui aderiscono CGIL CISL e UIL. La CES esercita, infatti, una funzione politica di grosso rilievo nell'ambito dell'Unione Europea. Le Confederazioni citate precedentemente, infatti, partecipano al **dialogo sociale** con le Istituzioni Comunitarie.

Per la categoria dei datori di lavoro l'attività internazionale non è intensa allo stesso modo. Organizzazioni importanti da ricordare sono : l'OIL, la Business Europe (ex UNICE), la CEEP, la CESI, la **CEC** (Confederazione Europea dei "Cadres").

Quest'ultima è composta dalle grandi organizzazioni nazionali dei "cadres" e dalle cosiddette Federazioni Professionali Europee. **Nella CEC l'Italia è rappresentata dalla CIDA** (Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità – oggi CIDA – Manager ed Alte Professionalità per l'Italia) e dalla CUQ (Confederazione Unitaria Quadri). È importante ricordare e precisare che la CEC non ha la rappresentanza esclusiva dei "cadres" europei. Ci sono altre associazioni, la più numerosa è Eurocadres, costola della potente CES, la Confederation Européenne des Syndicats, in pratica la confederazione delle grandi centrali sindacali storiche.

I "cadres" sono molto più numerosi dei dirigenti e questo ha fatto sì che nelle grandi confederazioni europee, e quindi nella CES, se ne trovino parecchi. La CES li ha organizzati in una "branca" interna, la Eurocadres. In realtà la vera rappresentanza è sempre della CES; Eurocadres e CEC fanno parte della delegazione CES. Fra Eurocadres e CEC esiste un Comitato di collegamento, da intendersi come il vero e proprio organo politico dei Cadres in Europa.

Fonti di ricerca per la stesura della relazione :

- **Siti Internet** : www.wikipedia.it ; www.ilsussidiario.net ; www.it.answers.yahoo.com ; www.tesionline.it ; www.lomb.cgil.it ; www.dotduepuntozero.org ; www.aerquadri.federmanager.it ; www.slideshare.net.
- **Testi** : "Compendio di Diritto Sindacale" di F. Del Giudice e F. Mariani ; Elaborato dell'**Avv. Riccardo Troiano**; "Appunti di Diritto Sindacale" di Samuele Poy ; "Il Diritto del lavoro nel pubblico impiego: le differenze con il settore privato" di Giuseppe Benfenati ; "Diritto Sindacale" di Carinci – Treu .

Ha collaborato alla stesura della relazione : **Giuseppina Filippelli** (ANQUAP Ufficio di Roma).