

I fondi di resistenza e la disciplina delle “questue” nel conflitto collettivo. Considerazioni a partire da X.M. Carril Vázquez, Los fondos de resistencia en los conflictos laborales, Atelier, 2023 (Angelo Jr Golia)*

È noto che, almeno a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, l'efficacia dello sciopero come mezzo di rivendicazione e difesa degli interessi comuni dei lavoratori è diminuita. Pur nella varietà dei settori produttivi e dei contesti socioeconomici, le tipologie del conflitto hanno subito mutamenti radicali. Fatta eccezione per i settori relativamente “protetti” sul piano giuridico e/o economico – in cui gli scioperi tendono a essere maggiormente rivendicativi, più frequenti e ad avere durata minore¹ – nei (molti) settori caratterizzati da forti pressioni dei mercati (globalizzati), da sotto-protezione (se non da irregolarità) giuridica o da vulnerabilità socioeconomica e precariato, gli scioperi tendono a essere meno frequenti e più difensivi o comunque “reattivi”. In altri settori ancora, caratterizzati da alti livelli di

automazione e/o digitalizzazione o comunque da forme di produzione *capital intensive*, l'astensione “classica” risulta poco efficace perché i processi produttivi, fatta eccezione per alcune figure-chiave, possono generalmente continuare senza l'apporto di prestazioni lavorative umane².

Studi empirici³ mostrano che negli ultimi decenni i *trend* dell'attività di sciopero – interrotti da sporadiche impennate in corrispondenza con cicli recessivi – tendono al ribasso, con un generale spostamento dai settori manifatturieri verso i servizi. Anche la diffusione di pratiche alternative a quella dell'astensione in senso stretto (proteste, boicottaggi, *net strikes*, *twitter storms*, *mailbombing*, azioni più o meno simboliche) è indice di una “ri-socializzazione” del conflitto collettivo, caratterizzata da un ampliamento della ribalta dei protagonisti, con ritorno del potere di coalizione come concetto esplicativo della nuova realtà sociale e delle nuove tendenze regolative⁴.

La diffusione di piattaforme digitali di vario genere, poi, ha fatto emergere figure lavorative difficilmente inquadrabili nelle tradizionali categorie della subordinazione, para-subordinazione e autonomia: *sharing economy*, *on-demand economy* e pratiche di *crowdsourcing* hanno aperto la strada a nuovi rapporti in cui sia la figura del lavoratore, sia quella del datore di lavoro assumono conno-

* Ricercatore tenure track in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli, via Parenzo 11, 00198 Roma. E-mail: agolia@luiss.it. Ringrazio il prof. Nogler per le osservazioni a una versione preliminare del testo.

¹ V. *Scioperi in Italia, i dati sulla frequenza e il confronto con gli altri Paesi*, 14.11.2023, in tg24.sky.it/cronaca/2023/11/14/scioperi-italia-dati#00; Oss. CPI, *Quanti sono gli scioperi in Italia?*, 17.10.2023, in: osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-quant-sono-gli-scioperi-in-italia#:~:text=Tra%20il%202010%20e%20il%20scioperi%20negli%20ultimi%20due%20anni V. anche Cgs, *Relazione annuale 2023 della Presidente per l'attività svolta nel 2022*, in [www.cgsse.it/sites/default/files/2023-07/Relazione 2023_1.pdf](https://www.cgsse.it/sites/default/files/2023-07/Relazione%2023_1.pdf), 6-7.

² Cfr. Anibaldi, 2022, 43-44.

³ Shalev, 1992; Bordogna, 2012; Vandaele, 2024.

⁴ Così Caruso, Nicosia, 2006, 33-34.

tati molto diversi da quelli tradizionali. Anzi, si assiste alla ricomparsa di veri e propri esempi di lavoro “servile” (attività in cui è la persona stessa del lavoratore a essere “posseduta” e impiegata nel processo produttivo) che si credevano appartenenti a fasi ormai sepolte del protocapitalismo, all’uso di lavoro formalmente libero ad alta concentrazione di sapere e valore ma ad alto tasso di auto-sfruttamento⁵. Anche la trasformazione dei processi produttivi all’interno degli stessi settori o aziende – processi che avvengono sempre meno spesso in (com)presenza, e in cui il valore economicamente rilevante non è necessariamente “materiale” – muta alcune delle condizioni sociopsicologiche tradizionalmente presupposte dall’emersione di forme di solidarietà nel mondo del lavoro⁶. A fronte di tassi di sindacalizzazione in calo, di una rinnovata svalutazione – se non aperta ostilità – del conflitto collettivo da parte degli apparati statuali e degli attori politici, e dei mutamenti delle tipologie di lavoro rappresentato, le ambizioni e le stesse possibilità del sindacato di partecipare al governo (macro)economico e di porsi come attore di trasformazione sociale sono sempre più limitate. L’attività sindacale aspira sempre meno a coinvolgere gli interessi del mondo del lavoro nel suo complesso, anche per la difficoltà di individuare un soggetto unitario come referente rappresentativo che affronti anche i problemi della disoccupazione, dell’inoccupazione e quelli relativi ai nuovi lavoratori.

La “ri-socializzazione” del conflitto collettivo e la ri-feudalizzazione dei rapporti di produzione sono fenomeni interconnessi che presentano diversi

punti di emersione. In particolare, soprattutto nell’ambito del sindacalismo autonomo, più conflittuale o comunque meno aperto al “dialogo sociale”, si assiste al ritorno di modalità più radicali e “politicizzate” di conflitto collettivo, ispirate a schemi *latto sensu* “di classe”, nonché alla ricomparsa di strumenti in parte dimenticati, almeno in Italia, quali i c.d. fondi (o casse) di resistenza (d’ora in poi: FdR), costituiti per sostenere economicamente i lavoratori impegnati in lotte sindacali, specialmente in casi di scioperi prolungati o vertenze complesse, miranti a garantire un sostegno finanziario ai lavoratori che subiscono perdite salariali a causa della loro partecipazione alle azioni. Si tratta di strumenti dall’origine antica, che risalgono agli albori del movimento operaio e che rinviano a epoche in cui

1. i processi produttivi erano fondati su una netta contrapposizione tra capitale e lavoro *anche* al di fuori dei luoghi di lavoro, in cui cioè il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel governo (macro)economico non era ancora avvenuto;
2. le azioni dei movimenti dei lavoratori erano attuate in un contesto in cui gli apparati pubblici rimanevano “neutrali”, se non apertamente ostili, nei confronti del conflitto, ed erano perciò caratterizzate dalla necessità di individuare strumenti di “resistenza”, compensazione economica e inclusione sociale contro – o comunque senza il sostegno – di tali apparati.

In Italia, i primi FdR nascono nel passaggio dalle prime società di mutuo soccorso e leghe cooperative⁷ alle leghe

⁵ Revelli, 2001, 186.

⁶ Su questi profili, v. per es. Correa de la Hoz, 2024, 40-42, 92-106.

⁷ Associazioni che raccoglievano lavoratori di

di resistenza, passaggio che segnò anche quello dal solidarismo interclassista a quello “classista”. Le leghe di resistenza furono una delle prime forme di sindacalismo di classe, ma ancora relativamente “dal basso”: antenati dei moderni sindacati di categoria e delle camere del lavoro, le leghe erano sindacati di mestiere caratterizzati da esclusivismo di classe, tutela e direzione dei soli lavoratori manuali, resistenza sul piano economico, compiti di difesa dei lavoratori dalle azioni unilaterali dei datori, ricorso frequente e generalizzato allo sciopero. L'iscrizione alle leghe comportava l'iscrizione alla “cassa di resistenza”. Il socio doveva versare una quota annuale, con il diritto, in caso di mancata prestazione lavorativa e quindi di retribuzione, a un sussidio prelevato dalla cassa; poteva essere escluso se cambiava mestiere o se veniva meno al principio di solidarietà, cioè per «collusione con il padrone in caso di sciopero o conflitto»⁸. Il vincolo solidaristico derivava dal mestiere comune, “l'assistenza al socio” avveniva su base individuale, coerentemente con l'ingaggio e il rapporto di lavoro tra singolo lavoratore e impresa: era l'autonomia dal padrone – il potergli resistere – che dava un senso all'iniziativa dei la-

voratori, in un contesto in cui moderne forme di contrattazione collettiva erano ancora lontane. Fino alla fine dell'Ottocento le casse di resistenza si moltiplicarono. Con la nascita del Partito socialista, dei sindacati di categoria e della (prima) Cgil, furono progressivamente sostituite da altri istituti e la loro gestione diventò più centralizzata e legata alle direttive partitiche, seguendo le tendenze dell'intero movimento sindacale. La Fiom istituì la Cassa centrale per la Resistenza durante il II congresso nazionale (1903) e aumentò le quote durante il IV congresso (1910). Il ricorso ai FdR e la loro rilevanza andarono comunque scemando anche a causa delle prime forme di legislazione “sociale” tra la fine dell'Ottocento e l'epoca giolittiana, allora intese ancora come strumenti di pacificazione sociale⁹. Nello stesso senso andò l'opera di promozione selettiva, da parte dello Stato liberale – spesso contro la stessa volontà delle organizzazioni operaie – delle forme di associazionismo operaio meno conflittuali e antagoniste, ad esempio attraverso il riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso¹⁰ e della possibilità di concludere appalti pubblici con cooperative di lavoratori¹¹. Dopo l'esperienza fascista,

diverse categorie con compiti prevalentemente difensivi che si occupavano di aiuti in denaro per casi gravi di assistenza medica e, in alcuni casi, allargavano la loro azione ad altre forme di solidarietà come la costituzione di fondi per procurarsi i viveri nei casi di scioperi che privavano i lavoratori del salario: v. Gradilone, 1959, 63 ss.; Vallauri C., 2023, 19-20.

⁸ Statuto della Lega di Resistenza fra gli Operai metallurgici e affini di Milano del 1892 (votato nell'Assemblea del 7.11.1891, pubblicato da Uffici della Critica Sociale (Tipografia degli Operai), Milano, 1893 (l'opuscolo recava una prefazione di Filippo Turati intitolata *Il dovere della Resistenza*).

⁹ V. spec. la l. 11.2.1886, n. 3657 (Concernente il lavoro industriale dei fanciulli negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere) e la l. 30.3.1893, n. 184 (Sulla polizia delle miniere, cave e torbiere). Cfr. Gaeta, 2008, 377; e Vallauri C., 2023, 46-47, che sottolinea la connessione tra le prime misure “sociali” e il mantenimento delle strutture socioeconomiche della fine dell'Ottocento.

¹⁰ V. la l. 15.4.1886, n. 3818 (Concernente la personalità giuridica delle Società di mutuo soccorso).

¹¹ Art. 4, l. 1.7.1889, n. 6216 (Che modifica l'art. 29 della legge sulla contabilità dello Stato).

caratterizzata da repressione del conflitto e varie forme di cooptazione del movimento operaio, e l'instaurazione dell'ordinamento democratico, i FdR sono diventati sempre meno rilevanti man mano che il sindacato è "entrato", pur lentamente, in modi contraddittori e indiretti – certamente diversi da quelli prefigurati dalla Costituzione del 1948 – nelle strutture e nei processi decisionali dello Stato, attraverso i legami sempre più stretti con i partiti politici di massa, che ne determinavano le strategie politiche. Una delle funzioni della solidarietà – la "resistenza" al potere unilaterale dei datori – fu progressivamente svolta dai diritti sociali riconosciuti e (faticosamente) attuati nell'ordinamento costituzionale.

In altre parole, i FdR sembrano uno strumento coerente con sistemi socio-istituzionali caratterizzati da una netta separazione tra Stato e società o, meglio, in cui il movimento sindacale è (o si percepisce) *dentro* i processi produttivi ma *fuori* dai meccanismi di legittimazione degli apparati politico-istituzionali, instaurando con questi ultimi un rapporto tendenzialmente antagonistico. Questo presupposto, anzitutto ideologico, dell'affermazione ed efficacia dei FdR – la tendenzialmente netta "separatezza" tra legittimazione politica e legittimazione socioeconomica – sembra confermato anche in quei contesti in cui il movimento sindacale influisce in modo sostanziale sui processi decisionali relativi ai più generali assetti economici, come ancora avviene in Germania ed è avvenuto nel Regno Unito fino alla legislazione antisindacale degli anni Ottanta, contesti in cui, appunto, tale separatezza è rimasta indiscussa *anche* quando sono stati raggiunti alti livelli di prestazioni sociali da parte dello Stato. Allo stesso tempo – e per motivi forse non del tutto

scollegati – i FdR sembrano emergere e consolidarsi nei contesti socioeconomici in cui più forti sono i sindacati di categoria, a prescindere dai rispettivi orientamenti ideologici e strategie perseguite. Tenendo conto di tali presupposti, analizzare le diverse forme di trattamento giuridico dei FdR costituisce un'interessante lente per esplorare l'insieme delle relazioni industriali in determinati contesti socioeconomici e politici.

Per questi motivi, il volume che qui si legge è di grande interesse e interviene in un ambito in cui mancano, sembra a chi scrive, trattazioni di ampio respiro. Nonostante l'opera si concentri principalmente sull'ordinamento spagnolo, essa si caratterizza per un approccio storico-sistematico che, al di là dei riferimenti puntuali ad alcune esperienze straniere di cui si dirà, è di per sé un motivo di attenzione per il lettore italiano (e non solo).

L'introduzione (pp. 19-30) svolge un'*actio finium regundorum* dell'istituto. Di esso, si sottolinea il fondamento nel principio solidaristico e il carattere poliedrico, alla luce delle diverse tipologie di FdR: permanenti o temporanei; a destinazione specifica o generica; interni o esterni; a finanziamento pubblico o privato; sindacali o non sindacali; intra o intersindacali; a prestazione retributiva o non retributiva. In particolare, si distinguono i FdR dalle retribuzioni antiassenteismo e dai premi antis-ciopero.

Il capitolo 1 ricostruisce la parabola dell'istituto nell'ordinamento spagnolo parallelamente a quella del diritto di sciopero, la quale ultima ha peraltro seguito percorsi simili a quella di altri ordinamenti, in particolare italiano. A partire da un quadro repressivo *anche* sul piano penale, tipico dello Stato liberale ottocentesco, lo sviluppo del movimento operaio e dei processi di industrializ-

zazione vide il sempre maggiore ricorso allo sciopero e a FdR variamente denominati, diffusione ricostruita anche tramite un'attenta analisi della giurisprudenza coeva (pp. 36-46) e delle commissioni di riforma e di studio istituite a tal fine (pp. 46-62). La de-criminalizzazione dello sciopero e delle iniziative di raccolta fondi da parte dei movimenti operai arrivò con la *Ley de huelgas y coligaciones* del 27 aprile 1909 che, in modo in parte simile a quanto avvenuto in Italia con il codice Zanardelli del 1889, abrogò le norme di repressione penale, senza tuttavia modificare lo statuto civilistico, in base al quale lo sciopero rimaneva un inadempimento contrattuale dal quale scaturivano le normali conseguenze del caso. Un passo avanti, da questo punto di vista, si ebbe solo durante la II Repubblica spagnola. Se è vero che, nonostante l'aumento del numero e della rilevanza degli scioperi, la Costituzione del 9 dicembre 1931 non riconobbe lo sciopero come diritto costituzionale, la *Ley de contrato de trabajo* del 21 novembre 1931 aveva già qualificato lo sciopero come sospensione della prestazione che non dava diritto al salario e non più come inadempimento contrattuale, adottando sul piano legislativo una soluzione che, nonostante alcuni tentativi compiuti in dottrina e nella giurisprudenza probivirale, non si impose mai nella civilistica italiana del periodo liberale. In Spagna, invece, il generale consolidamento dello sciopero e delle organizzazioni operaie (anche attraverso la *Ley sobre asociaciones profesionales de obreros y patronos* dell'8 aprile 1932) portò a un uso ancora più significativo dei FdR, attraverso il riconoscimento della possibilità del loro utilizzo a molteplici fini, anche *lato sensu* politici (pp. 66-67). Il capitolo prosegue ricordando come, pur nel ri-

torno alla repressione penale, anche l'era franchista fu caratterizzata dal diffuso ricorso allo sciopero e che l'esistenza di FdR – che, a differenza dello sciopero, non furono esplicitamente proibiti o criminalizzati – fosse notoria (pp. 69-79). Dopo alcuni interventi nell'autunno del franchismo, nel 1970 e nel 1975, che introdussero la possibilità di differenziare le conseguenze penali e civili derivanti dalla partecipazione a uno sciopero (pp. 79-81), nel periodo transitorio il diritto di sciopero fu finalmente riconosciuto con il *Real decreto-ley* del 4 marzo 1977, n. 17, ancora oggi in vigore. Il particolare, l'art. 6, c. 6, di tale provvedimento dispone che «i lavoratori in sciopero potranno pubblicizzare lo sciopero in modo pacifico e raccogliere fondi senza alcuna coercizione».

Il capitolo 2 è dedicato alla dogmatica e alla disciplina dei FdR nell'ordinamento costituzionale spagnolo odierno. Il punto di riferimento è rappresentato dalla sentenza del *Tribunal constitucional* dell'8 aprile 1981, n. 11, con la quale il diritto di costituire FdR di cui al *Real decreto-ley* del 4 marzo 1977, n. 17 fu di fatto costituzionalizzato e “attratto” nell'ambito della libertà di organizzazione sindacale e del diritto di sciopero, entrambi ricompresi tra i diritti fondamentali dall'art. 28 della costituzione del 1978 (pp. 83-87). In Spagna, il diritto di raccogliere fondi a fini sindacali, la cui titolarità coincide con quella del diritto di sciopero, è indiscutibilmente attribuita ai singoli lavoratori (pp. 87-90) ed è quindi uno degli aspetti in cui si manifesta il diritto di sciopero e più in generale, la libertà sindacale. La raccolta e l'uso di fondi (sia intra- sia intersindacali) per il perseguimento dei fini fatti propri dalle organizzazioni di lavoratori è inquadrata come una manifestazione della libertà (di organizzazione) sinda-

cale, sia interna sia esterna (pp. 95-118). Di particolare interesse è l'analisi (e la critica) del regime fiscale applicabile ai sindacati e alle corresponsioni derivanti dai FdR. Mentre i contributi per il finanziamento di tali fondi sono soggetti a una serie di esenzioni e deduzioni – purché le attività rientrino effettivamente tra quelle tipicamente sindacali – (pp. 118-124) le erogazioni ai lavoratori in sciopero da parte dei FdR sono, nel silenzio della legge, generalmente qualificate dalle amministrazioni tributarie come redditi imponibili da lavoro (e non come accrescimenti derivanti da donazioni) perché, anche se indirettamente, si tratterebbe di dazioni derivanti da rapporti di lavoro, ancorché sospesi (pp. 124-146).

Il capitolo 3 esplora il regime giuridico dei FdR (o istituti affini) nello spazio giuridico europeo e nell'ordinamento statunitense. Si parte dall'osservazione dell'assenza di armonizzazione nel diritto Ue, nonostante il riconoscimento del diritto di sciopero nell'art. 28 CDFUE, alla luce dell'esplicita esclusione, ex art. 153, § 5, TFUE dalla competenza dell'Ue delle materie relative «alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero [e] al diritto di serrata» (pp. 147-150). In particolare, l'A. individua tre modelli di riferimento in ambito europeo.

Il primo è quello tedesco (pp. 150-159), in cui, come è noto, la titolarità del diritto di sciopero – peraltro, non esplicitamente riconosciuto nel *Grundgesetz* – è sostanzialmente collettiva e il suo esercizio legittimo è strettamente legato alle vicende della contrattazione collettiva. In base a questo modello – in cui peraltro la perdita del salario non dà diritto all'eccesso alle misure di sostegno alla disoccupazione – il ricorso a FdR è ampiamente diffuso, efficace e di-

sciplinato in dettaglio dagli statuti delle organizzazioni sindacali. I FdR – la cui costituzione è limitata alle sole organizzazioni sindacali e il cui finanziamento deriva dalle sole quote associative degli iscritti – è normalizzato ed è strettamente coerente a una concezione depolitizzata e rigorosamente disciplinata del conflitto collettivo, ammesso come *extrema ratio* e solo a fini economico-contrattuali, con l'esclusione, come è noto, dei dipendenti pubblici in regime pubblicistico (*Beamte*).

Il secondo modello, al quale l'A. riconduce quello italiano, è quello dell'ordinamento francese (pp. 159-178), nell'ambito del quale i FdR hanno conosciuto negli ultimi anni un successo significativo¹². Tale modello – definito “espansivo” – è caratterizzato dal riconoscimento costituzionale del diritto di sciopero (nel caso francese, riconducibile al § 6 del preambolo della costituzione del 1946) e dal suo legittimo ricorso a fini *anche* non economico-contrattuali. Il tratto caratterizzante è il fatto che i FdR possano essere costituiti e finanziati anche da soggetti diversi da(i membri de)i sindacati, co-finanziati da amministrazioni pubbliche, e le relative corresponsioni possano coprire una vasta gamma di prestazioni – anche non strettamente retributive ma anche assistenziali – incluse, ad esempio, le rette scolastiche dei figli degli scioperanti. Di particolare rilievo, anche finanziario, sono i FdR intersindacali, che hanno consentito di iniziare e sostenere nel tempo vasti scioperi politico-economici o “di imposizione politica” (nella termi-

¹² V. *Caisses de grève, deux siècles de solidarité*, in *The Conversation*, 13.1.2020, disponibile all'indirizzo: theconversation.com/caisses-de-greve-deux-siecles-de-solidarite-129764; Confrère, 2023.

nologia usata in Italia) che hanno rafforzato, dato visibilità e collegato tra loro movimenti di diverso tipo, contribuendo alla “politicizzazione” delle organizzazioni sindacali.

Il terzo modello è quello britannico e risale, in buona sostanza e pur essendo fondato in una consolidata giurisprudenza e nella forte cultura tradeunionista, alla normativa introdotta con il *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992* (pp. 178-191). Nel suo ambito, lo sciopero è considerato una mera libertà e, perché i lavoratori siano schermati da conseguenze di carattere civilistico, deve essere conforme a una serie di condizioni sostanziali e procedurali (la vertenza deve essere strettamente economico-contrattuale, deve esserci indizione, l'attuazione deve essere preceduta da un *referendum* con esito positivo, ecc.). Solo se tali condizioni – che pure delineano una concezione “neutralizzata” e de-politicizzata dello sciopero – sono rispettate, le organizzazioni sindacali possono erogare agli scioperanti uno *strike pay*, che quindi non è ammesso per sostenere lavoratori che abbiano attuato forme “illegittime” di sciopero; in caso contrario, i sindacati possono essere destinatari di ingiunzioni volte all'immediata desistenza dalla corresponsione. Tuttavia, lo *strike pay*, finanziato in vari modi e spesso derivante da FdR intersindacali, non è soggetto all'imposizione fiscale relativa ai redditi da lavoro. Ciò è tanto più significativo, considerando che la sospensione della retribuzione non dà accesso a forme di sostegno al reddito.

Infine, anche nell'ordinamento statunitense, anch'esso caratterizzato da una cultura sindacale tradeunionista e relativamente poco politicizzata, i FdR – che hanno dimensioni finanziarie significative – hanno giocato e giocano tutt'oggi

un ruolo importante nelle relazioni industriali¹³ (pp. 191-205). Essi si collocano in un sistema normativo in cui, a differenza di quello britannico, lo sciopero non è una semplice *freedom* ma, a partire almeno dal *National Labour Relations Act* del 1935, un vero e proprio *right*. Soprattutto, a seguito dell'adozione del *Norris – La Guardia Act* del 1933, gli organi giurisdizionali non possono adottare ingiunzioni cautelari per impedire azioni collettive pacifiche, incluse erogazioni pecuniarie ai lavoratori in sciopero. Anche negli Stati Uniti, peraltro, i lavoratori in sciopero non possono (con la sola eccezione dello stato di New York) accedere ai sussidi contro la disoccupazione, la cui disciplina non rientra nella competenza federale ma in quella dei singoli stati; e lo *strike pay* non è considerato *taxable income*, se e nella misura in cui esso si configuri alla stregua di una liberalità da parte dell'organizzazione sindacale, in base a una serie di indici sviluppati nella giurisprudenza federale.

Come si vede, il volume è una miniera di informazioni e ha il pregio delle analisi giuridiche *nitty-gritty*, essenziali per ulteriori ricerche da parte del lavorista e del comparatista. Particolarmente meritorio è il collegamento tra gli aspetti *lato sensu* regolatori e quelli tributari dei FdR, approccio che rivela la consapevolezza di come la natura e la disciplina dei FdR siano *essenzialmente* questioni di economia politica anche nell'ambito degli attuali sistemi di relazioni industriali. Si tratta indubbiamente di un contributo significativo alla

¹³ Durante lo sciopero del settore automotive del 2023, per esempio l'United Auto Workers (UAW) ha potuto contare su un FdR di 845 milioni di dollari per risarcire i lavoratori in sciopero con 500 dollari al mese.

letteratura su questi temi. Forse l'unico limite del libro consiste proprio nell'aver intrapreso una strada – quella dell'evoluzione storico-economica – senza percorrerla fino in fondo. L'analisi dei FdR – sia in Spagna, sia negli altri ordinamenti – poteva essere utilmente calata nel contesto dei rispettivi sistemi di relazioni industriali, della loro evoluzione, dei rapporti tra organizzazioni sindacali e tra queste e i partiti politici, nei vari processi di transizione politica ed economica, stabilizzazione istituzionale e integrazione sovranazionale. Allo stesso modo, sono sostanzialmente assenti i pur rilevanti profili relativi alla dimensione “micro”, per esempio in materia di istituti di partecipazione dei lavoratori e democrazia economica. Un'analisi del legame tra (la disciplina dei) FdR e le varie configurazioni del sindacato, le concezioni ideologiche e soluzioni organizzative (per esempio, in materia di *Kampfsparität*, di rapporti con i partiti politici, di rappresentanza e partecipazione aziendale) poteva essere l'occasione per dare un contributo più ampio alla comprensione della *dinamica* delle relazioni industriali in determinati contesti, a partire dall'istituto “di nicchia” analizzato. Senza di essa, invece, diventa difficile estrarre dal volume elementi per spiegare la relativa importanza dei FdR in alcuni contesti e non in altri, ad alcune condizioni e non altre, ecc.

Qualche considerazione aggiuntiva va, infine, spesa in relazione al nostro ordinamento, dove il tema non è mai stato oggetto di particolari attenzioni. Le raccolte di fondi – le “questue” – per il sostegno all'azione sindacale è stata, fino a tutti gli anni Settanta, oggetto di un divieto derivante dall'art. 156 TULPS¹⁴, una delle tante “eredità” del

regime autoritario ben volentieri accettata dal blocco centrista e poi dal centro-sinistra durante la c.d. I Repubblica. Oggetto di sindacato di costituzionalità in ben tre occasioni – più precisamente, nelle sentt. nn. 2/1957, 12/1972 e 50/1975¹⁵ – la disposizione fu sempre fatta salva dalla nostra Corte costituzionale, la quale, in modo opposto a quanto deciso dal *Tribunal constitucional* spagnolo nel 1981, non ritenne che il diritto alla raccolta di fondi rientrasse necessariamente nella libertà di organizzazione sindacale o nel diritto di sciopero ex artt. 39 e 40 Cost., né che vi fossero irragionevoli disparità di trattamento ex art. 3 Cost. La storia dei FdR – della loro ascesa e declino – in Italia non è “solo” una storia di emersione di strumenti e canali ulteriori di solidarietà all'interno del mondo del lavoro; né “solo” una storia di cooptazione/inclusione di fatto del sindacato (di tipo confederale) nei processi di legittimazione dello Stato costituzionale. È certamente tutte queste cose ma è *anche* una storia di stretto controllo sui flussi di finanziamento dei movimenti dei lavoratori e, soprattutto, sul loro indirizzamento verso attività e formule organizzative meno oppositive e conflittuali. Giuliano Amato, nel confrontare (e criticare) la seconda e la ter-

questore potesse concedere una licenza per la raccolta dei fondi che «abbia scopo patriottico o scientifico ovvero di beneficenza o di sollievo da pubblici infortuni». L'art. 19, c. 1, n. 15 del d.P.R. 24.7.1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) attribuì ai comuni la competenza alla concessione della licenza. Solo con l'art. 3, c. 7, della l. 18.11.1981, n. 659 si sarebbe avuta l'abrogazione dell'art. 156 TULPS.

¹⁵ C. cost. sentt. nn. 2/1957; 12/1972; e 50/1975, sulle quali v. Cerri, 1972; Amato, 1975.

¹⁴ La norma prevedeva la possibilità che il

za delle decisioni della Corte costituzionale, offriva osservazioni molto utili al riguardo¹⁶.

Nel 1972, nella seconda delle tre sentenze richiamate, la Corte decise in un giudizio che riuniva questioni sollevate tra il 1965 e il 1968 tramite ben dieci ordinanze di rimessione. I giudizi *a quo* coinvolgevano soprattutto organizzazioni riconducibili al PCI, uno riguardava appartenenti all'Unione Donne in Italia (UDI), nonché sindacalisti e operai, in casi che andavano dalla festa dell'“Unità” al soccorso di operai licenziati, dall'ampliamento di una Casa del Popolo alla costruzione di un ospedale in Vietnam.

La sentenza del 1975, invece, fu occasionata da due sole ordinanze, del 1973 e del 1974, nell'ambito di giudizi *a quo* relativi a organizzazioni “autonome” come l'Unione dei comunisti italiani e il Soccorso rosso. Nel primo caso, quindi, la Corte si prese ben sette anni per decidere, attendendo una riforma del TULPS che, pur approvata dal Senato nel 1967, non entrò mai in vigore, nonché la riforma del collocamento agricolo e, soprattutto, l'introduzione del c.d. Statuto dei lavoratori nel 1970. Quell'arco di tempo, in altre parole, fu decisivo per il disinnesco della conflittualità “dal basso”, emersa nelle fabbriche a partire dalla metà degli anni Sessanta, da parte del “nuovo sindacato” rafforzatosi nel suo ruolo di stabilizzatore sociale e interlocutore istituzionale *anche* grazie alla decisiva introduzione dello Statuto dei lavoratori. Oltre a far entrare la Costituzione – meglio, il sindacato di tipo confederale – nelle fabbriche, lo Statuto, con il suo art. 26 relativo ai contributi sindacali, stabilizzò le fonti di finanziamento delle

organizzazioni sindacali. Nello stesso arco di tempo, a testimonianza della sua crescente forza, il PCI si mostrò sempre meno interessato alle raccolte fondi, che utilizzava limitandosi ad appelli *ad hoc* agli iscritti. Nel 1972, dunque, la Corte poté permettersi di rigettare le questioni senza destare troppo scalpore, nonostante la natura “antisistema” del PCI fosse ormai impossibile da sostenere credibilmente. *Mutatis mutandis*, le stesse considerazioni valgono per la decisione adottata tre anni dopo, relativa a organizzazioni lontane dal circuito sindacati confederali/partiti, e quindi facilmente “sacrificabili” con un'ulteriore decisione di rigetto. Il risultato fu la conservazione del particolare ruolo (allora) politico – anzi, di vera e propria “supplenza”¹⁷ – del sindacato confederale e della dialettica nei confronti dei partiti, ma in un quadro che, per quanto conflittuale, restava all'interno di schemi di tipo neocorporativo. I canali di finanziamento verso organizzazioni sindacali “antisistema” o comunque caratterizzate da *proprie* tendenze politiche non riconducibili al circuito sindacati confederali/partiti restavano invece ben vigilati.

Spostandosi all'attualità – e anche se una ricostruzione del quadro è in questa sede chiaramente impossibile – le considerazioni relative alla giurisprudenza degli anni Settanta sembrano utili anche nel contesto odierno, al fine di comprendere la realtà dei FdR e gli orientamenti del legislatore. Il “nuovo sindacato” emerso a partire dagli anni Sessanta è scomparso e l'uso *lato sensu* politico dello sciopero, in modo generalizzato e secondo direttrici relativamente coe-

¹⁶ Amato, 1975, 558-559.

¹⁷ V. *ex multis* Giugni, 1970; Fois, 1977, *passim*; nonché, se si vuole, Golia, 2025, 221-236.

renti, è un lontano ricordo. Il timido “ritorno” dei FdR in Italia¹⁸, pur nelle sue varie forme, è anche uno dei (tanti) sintomi della crisi del sindacato storico (di categoria e affiliato a una confederazione) che, pur essendo ancora sostenuto dai contributi sindacali¹⁹, è sempre più debole, sempre meno rappresentativo, sempre meno capace di influire sulla definizione delle politiche economiche e imprenditoriali, e quindi difendere in modo effettivo i diritti dei lavoratori. I tentativi di alcuni attori sociali di ricostituire una propria, autonoma capacità di contrapposizione sembra coerente, secondo l'ipotesi ricordata *supra*, con la progressiva “uscita” (cacciata?) del sindacato dai processi e dalle strutture decisionali e con il conseguente ritorno di una più forte separazione tra Stato e società (*anche* a Costituzione invariata). Si tratta tuttavia di un ritorno dal carattere reattivo ed emergenziale, che affiora in risposta a gravissime violazioni dei diritti dei lavoratori e non si configura come uno strumento di default che contribuisce a rafforzare la voce dei sindacati nel “normale” svolgimento delle relazioni sindacali, a differenza di quanto avviene, come si è visto, in altri ordinamenti.

La debolezza dei FdR italiani, tuttavia, non sembra attribuibile “solo” alla situazione del nostro sistema di relazio-

ni industriali e alla guerra tra bande che caratterizza il nostro panorama sindacale, soprattutto nei servizi pubblici e nella pubblica amministrazione. A tacere del più generale indebolimento dello sciopero e della contrattazione collettiva come strumenti di rivendicazione e generalizzazione “verso l'alto” delle tutele – indebolimento che ha molteplici cause giuridiche, economiche e sociali, in parte ricordate *supra* – la situazione dei FdR è anche il risultato di discipline di settore che indirizzano potenziali flussi di finanziamento verso le forme meno “oppositive” di solidarietà tra lavoratori: oltre ai tradizionali contributi sindacali – che oggi sostengono soprattutto sindacati di categoria di tipo confederale che versano nelle condizioni che si sono ricordate e che sono sotto gli occhi di tutti – oggi la maggior parte dei flussi arrivano, anche grazie a detrazioni ed esenzioni fiscali, a società di mutuo soccorso fondamentalmente per lo svolgimento di assistenza sanitaria (fondi sanitari)²⁰, enti del terzo settore²¹, fondi di solidarietà, ordinari o bilaterali²². È vero che molti di questi enti e strumenti gravitano nell'orbita di organizzazioni sindacali, ma si tratta per lo più di sindacati di categoria che fanno capo a una delle tre grandi confederazioni e, soprattutto, le relative attività ed erogazioni generalmente non hanno natura retributiva e quindi non possono sostenere *direttamente* i lavoratori che partecipano ad azioni di lotta quali scioperi, picchettaggi, proteste, ecc.

¹⁸ V. ad esempio la Cassa di Solidarietà tra Ferrovieri, istituita nel 2007, aperta a tutti i dipendenti del Gruppo “Ferrovie dello Stato” di tutte le categorie e di tutte le Regioni d'Italia; o la Cassa di resistenza metalmeccanica, istituita nel 2003 dalla Fiom aperto ai contributi di cittadini, di associazioni, di altri sindacati.

¹⁹ Nonostante l'impatto derivante dall'abrogazione parziale dell'art. 26 st.lav. derivante dal *referendum* dell'11.6.1995.

²⁰ V. l'art. 83, c. 5, d.lgs. 3.7.2017, n. 117 e la già richiamata l. 15.4.1886, n. 3818, come modificata dal d.l. 18.10.2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17.12.2012, n. 221.

²¹ V. l'art. 85, d.lgs. 3.7.2017, n. 117.

²² V. oggi gli artt. 26-40-bis, d.lgs. 14.9.2015, n. 148.

È indicativo, a tal proposito, che anche nell'ambito di una delle lotte con maggiore visibilità degli ultimi anni – quella dei lavoratori dell'ex Gkn di Campi Bisenzio – si sia fatto ricorso alla formula della società di mutuo soccorso²³. Coloro che non vogliono prendere tale strada sono costretti a seguire formule poco adatte (per le incertezze normative e gli scarsi incentivi fiscali), ad esempio attraverso la raccolta di fondi (“di solidarietà”) gestita da comitati *ad hoc* costituiti ex artt. 36, 39, 42 c.c.²⁴, cioè, per definizione, organizzazioni di più persone che, attraverso raccolta pubblica di fondi, costituiscono un patrimonio vincolato alla realizzazione di finalità di natura altruistica.

La debolezza dei FdR come mezzo di sostegno a lavoratori in sciopero e come efficace strumento per l'emersione del conflitto collettivo, in altre parole, sembra essere anche il risultato di un “effetto sostituzione”: i canali di finanziamento che potrebbero sostenere azioni sindacali che vanno oltre il mutualismo, l'assistenzialismo (per esempio in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, o per finanziare programmi di formazione) e la previdenza (complementare) sono in larga parte prosciugati. A ben vedere, anche i “piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori” di cui all'art. 6 della recente l. 15 maggio 2025, n. 76 possono essere letti come un fattore del più ampio fenomeno della ri-compressione del conflitto collettivo nelle economie avanzate. Oggi come in epoca giolitiana e negli anni Settanta, la disciplina

legislativa e giurisprudenziale dei FdR può essere letta *anche* come un momento di una politica del diritto volta alla “promozione selettiva”, in base alle varie fasi storiche e ai diversi orientamenti degli organi di indirizzo politico. In definitiva, e per concludere, queste brevi considerazioni tratte dall'ordinamento italiano sono un tentativo per indicare un'ulteriore strada di ricerca che si ritiene interessante e feconda, a partire dalla “riscoperta” dell'istituto meritoriamente operata dal libro recensito che, nonostante alcuni limiti, offre un contributo fondamentale.

Riferimenti bibliografici

- Amato G. (1975). La Corte, le questue e il dissenso. *G.cost.*, II: 553 ss.
- Anibaldi V. (2022). *Diritti e libertà sindacali nell'ecosistema digitale*. Napoli: ESI.
- Bordogna L. (2012). Gli scioperi in Europa: ancora un decennio di declino o la vigilia di una nuova ondata? *QRS*, III: 41 ss.
- Caruso B., Nicosia G. (2006). Il conflitto collettivo post-moderno: lo “sciopero” dei lavoratori autonomi. *Biblioteca “20 maggio”*, 1/2006.
- Cerri A. (1972). Regime delle questue: violazione del principio di eguaglianza e tutela del diritto alla riservatezza. *G.cost.*, I: 48 ss.
- Confrère E. (2023). Réforme des retraites: la caisse de grève de l'intersyndicale atteint le montant record de 3,6 millions d'euros. *Le Figaro*, 13.4.2023.
- Correa de la Hoz E.J. (2024). *Crisis de eficacia del derecho de huelga en el mundo del trabajo. Una propuesta desde los derechos humanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Fois S. (1977). *Sindacati e sistema politico: problematica di un rapporto e implicazioni costituzionali*. Milano: Giuffrè.
- Gaeta L. (2008). Sciopero e “pacificazione sociale” tra Otto e Novecento: un

²³ Si tratta della APS Società di Mutuo Soccorso Insorgiamo, costituita il 7.11.2022.

²⁴ Come nel caso, delle già ricordate “Cassa di Solidarietà tra Ferrovieri” e “Cassa di resistenza metalmeccanica”.

- viaggio in compagnia di Emanuele Gianturco. In: Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*. Bari: Cacucci.
- Giugni G. (1970). Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale. *PD*, I: 49 ss.
- Golia A. Jr (2025). *Conflitto collettivo e corti nell'evoluzione dell'ordinamento italiano. La giustizia costituzionale dello sciopero*. Torino: Giappichelli.
- Gradilone A. (1959). *Storia del sindacalismo*, III-1. Milano: Giuffrè.
- Revelli M. (2001). *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*. Torino: Einaudi.
- Shalev M. (1992). The Resurgence of Labour Quiescence. In: Regini M. (a cura di), *The Future of Labour Movements*. Londra: Sage, 102 ss.
- Vallauri C. (2023). *Storia dei sindacati nella società italiana*. Roma: Futura.
- Vandaele K. (2024). Gli scioperi in Europa oggi: un trend al ribasso interrotto da sporadiche impennate. *QRS*, I: 11 ss.