

*Maria Luisa Martín Hernández\**

## **Il contributo dei sindacati alla democrazia in Spagna**

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sul rapporto tra sindacati e democrazia. – 2. Il ruolo dei sindacati in Spagna durante la dittatura franchista e il periodo di transizione politica. – 3. Il riconoscimento dell'unione nella Costituzione spagnola del 1978 e la funzione ad essa assegnata. – 4. Regolamentazione del sindacato e dell'azione sindacale a livello giuridico: principali manifestazioni del contributo del sindacato allo sviluppo e all'efficacia della democrazia in Spagna. – 5. La particolare rilevanza del dialogo sociale.

### ABSTRACT

L'obiettivo di questo studio è presentare e spiegare il contributo che le organizzazioni sindacali hanno dato storicamente e continuano a dare oggi all'affermazione – in primo luogo – e allo sviluppo e al consolidamento – in secondo luogo – della democrazia in Spagna. A tal fine, come introduzione, si affronterà brevemente il concetto di democrazia, concentrandosi in particolare sul suo significato e sulle sue implicazioni nel quadro dello Stato sociale di diritto, tenendo presente che la Costituzione spagnola del 1978 configura la Spagna come tale. L'analisi si concentrerà poi sull'affrontare due questioni principali: in primo luogo, in che misura le organizzazioni sindacali hanno aiutato e promosso la transizione dal regime dittatoriale in vigore in Spagna da quasi 40 anni all'attuale regime politico democratico; in secondo luogo, in che modo, una volta instaurata la democrazia politica nello Stato spagnolo, i sindacati hanno promosso il consolidamento democratico e lo hanno rafforzato, tenendo presente il quadro costituzionale e giuridico di riferimento.

*The purpose of this study is to present and explain the contribution that trade union organizations have made historically and continue to make today to the establishment – firstly – and the development and consolidation – later – of democracy in Spain. For this purpose, as an introduction, a brief approach to the concept of democracy will be made, focusing especially on its meaning and implications in the framework of the Social States of Law, bearing in mind that the Spanish Constitution of 1978 configures Spain as such. The analysis will then focus on addressing two main issues: first, to what extent trade union organizations helped and promoted the transition from the dictatorial regime in force in Spain for almost 40 years to the current democratic political regime; and second, how, once political democracy was established in the Spanish State, trade unions have promoted democratic consolidation and strengthened it, bearing in mind the constitutional and legal framework of reference.*

### **1. Considerazioni generali sul rapporto tra sindacati e democrazia.**

La premessa da cui bisogna partire, attualmente non controversa, è che esiste un legame diretto tra sindacato e democrazia<sup>1</sup>, legame che si intensifica notevolmente quando la democrazia si riferisce a un modello di Stato sociale o di *Welfare State* e quando i sindacati sono liberi e di classe.

---

\* Professoressa di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale - Università di Salamanca.

<sup>1</sup> Ciò è affermato categoricamente da molti autori, tra cui BAYLOS GRAU A., *Democrazia politica e sistema sindacale: riflessioni sull'autonomia del sindacato*, in GARCÍA LASO A., SANGUINETI RAYMOND W. (curatore), *Sindacati e cambiamenti economici e sociali*. Salamanca: 2002, 15, secondo cui il sindacato “(...) risulta essere un elemento chiave per il sistema democratico (...)” nel senso che “Non c'è (...) piena democrazia politica senza la costituzione dei sindacati come aggregazioni di interessi giuridicamente preminenti e politicamente rilevanti che si configurano come istanze di emancipazione sociale”; ARIZA J., *Il ruolo del sindacalismo nello sviluppo della democrazia: una prospettiva storica*, in AA. VV., *Sindacalismo, lavoro e democrazia, Numero speciale della Rivista Gaceta Sindical: riflessione e dibattito*, Madrid, 2011, 16, 91, in cui si afferma che “Esiste una chiara relazione tra lo sviluppo del sindacalismo di classe e lo

Infatti, in termini generali, e fatto salvo il fatto che esistono diversi modelli di sindacato e di attività sindacale, il nesso generico riguarda il fatto che l'attività sindacale è direttamente orientata alla difesa e alla promozione degli interessi dei lavoratori, che in ogni caso e quantomeno si traduce in azioni di negoziazione (collettiva) e di conflitto (collettivo) - soprattutto attraverso lo sciopero - consente di far presenti e rivendicare gli interessi di quei lavoratori non solo di fronte ai datori di lavoro, ma anche di fronte alle autorità pubbliche, affinché entrambi possano tenerne conto e, se del caso, incorporarli nelle rispettive azioni. In questo modo, l'azione politica cessa di essere qualcosa che corrisponde esclusivamente ai rappresentanti politici - i partiti politici - eletti dai cittadini nelle elezioni parlamentari. In questo senso, i sindacati, attraverso la loro attività e nell'adempimento della loro funzione intrinseca, contribuiscono, da un lato, alla democratizzazione dei rapporti di lavoro, nella misura in cui intervengono attivamente, insieme ai datori di lavoro, nella configurazione delle condizioni di lavoro all'interno delle aziende, cercando così di raggiungere un maggiore equilibrio con gli interessi imprenditoriali contrastanti; e, dall'altro lato, alla democrazia politica, favorendo il passaggio da una democrazia formale e semplicemente rappresentativa a una democrazia di natura materiale in cui la partecipazione dei cittadini non si limita più semplicemente all'elezione periodica dei loro leader secondo i criteri della maggioranza, ma si estende al loro intervento - con diverse possibilità di intensità e diverse manifestazioni - nell'azione strettamente politica, cercando di incorporare gli interessi di una larga parte della cittadinanza - i cittadini/lavoratori<sup>2</sup> - nell'agenda dei poteri pubblici con poteri normativi ed esecutivi<sup>3</sup>. Inoltre, promuovendo la partecipazione dei cittadini-lavoratori all'attività sindacale, il sindacato favorisce e incoraggia la loro partecipazione attiva alla vita sociale. In questo modo, il sindacato aggiunge alla sua dimensione strettamente contrattuale un ruolo istituzionale e diventa un agente sociale e, ancor di più, un autentico soggetto politico<sup>4</sup>. Inoltre, non si può dimenticare il ruolo significativo che i sindacati hanno svolto in numerose occasioni nella lotta per la democrazia, prima che questa fosse istituita, incorporando nei loro obiettivi non solo gli interessi generali dei lavoratori, ma della società nel suo insieme.

In questo modo, mentre i sindacati rendono possibile, attraverso meccanismi di rappresentanza, la partecipazione dei cittadini-lavoratori all'attività sociale e politica, essi contribuiscono in modo significativo al rafforzamento e al consolidamento delle democrazie, favorendone il passaggio dal modello base di natura meramente rappresentativa a modelli avanzati di democrazia deliberativa o partecipativa (quella che in termini più moderni viene chiamata "governance democratica"). Pertanto, il sindacato e la sua libera attività in difesa degli interessi generali dei lavoratori costituiscono un

---

sviluppo della democrazia. Da una prospettiva storica, va notato che il fatto che il movimento operaio e sindacale sia nato in Europa e che nel corso degli ultimi due secoli sia diventato la forza sociale più importante, senza pari in nessun altro luogo del pianeta, spiega in gran parte perché non esista altrove un modello sociale come quello europeo"; o il Consiglio Economico e Sociale della Spagna. *Agenti sociali e governance democratica: il ruolo dei partner sociali nel consolidamento della democrazia politica e nello sviluppo della democrazia partecipativa*, Madrid, 2016, 8, dichiarando che "Gli agenti sociali hanno un ruolo importante da svolgere nell'aiutare a canalizzare questi processi, contribuendo con la loro capacità organizzativa e partecipativa, così come con la loro ricerca di accordi, a promuovere uno sviluppo economico e sociale equilibrato, aspetto essenziale per il consolidamento e l'approfondimento della democrazia." Più in generale, sullo stretto legame tra democrazia e movimenti sociali, vedere TOURAINE A., *Equality and Diversity. I nuovi compiti della democrazia*, Messico, Fondo de Cultura Económica de España, 2001, 44 e segg.

<sup>2</sup> GALLARDO R., *Democrazia interna sindacale e forme di partecipazione*, in AA. VV., *Sindacalismo, lavoro e democrazia*, Numero speciale della *Rivista Gaceta Sindical: riflessione e dibattito*, Madrid, 2011, 16, 227 parla del sindacato che assume così un nuovo ruolo di "rappresentante della cittadinanza sociale".

<sup>3</sup> In questa direzione, CRUZ VILLALÓN J., *L'azione sindacale in azienda, vecchi e nuovi dibattiti*, in AA. VV., *Sindacalismo, lavoro e democrazia*, Numero speciale della *Rivista Gaceta Sindical: riflessione e dibattito*, Madrid, 2011, 16, 141, afferma che "Vale la pena iniziare ricordando come nei paesi sviluppati il sindacalismo sia nato con la volontà di modificare il modello politico-economico dominante dopo la rivoluzione industriale e, con essa, l'instaurazione del sistema di produzione capitalista. Per questo motivo, i sindacati si formano per agire contro il potere politico, come strutture che non solo agiscono al di fuori delle fabbriche, ma sono anche organizzate come tali associazioni al di fuori delle aziende".

<sup>4</sup> Sulla considerazione dell'unione come soggetto politico, vedi PALOMEQUE LÓPEZ MC, *Il sindacato come soggetto politico*, in *Studi di Diritto del Lavoro in memoria del Professor Bayón Chacón*. Madrid, 1980, 551 e segg.

prerequisito essenziale per le democrazie, contribuendo al loro consolidamento e sviluppo dal punto di vista materiale. Pertanto, per essere veramente democratici, gli Stati devono promuovere la creazione e l'attività di organizzazioni sindacali libere e autonome. Ciò richiede ovviamente di garantire il riconoscimento, il rispetto e l'esercizio effettivo dei diritti fondamentali, in particolare del diritto di associazione e della libertà sindacale. Richiede inoltre la presenza di organizzazioni realmente rappresentative e, di conseguenza, di quadri chiari per misurare e accreditare la rappresentatività. E per raggiungere questi obiettivi è fondamentale anche rivitalizzare e promuovere il dialogo sociale, di fronte alle tendenze che tendono a ridurre lo spazio e il ruolo, nel pieno della crisi e in nome dell'urgenza e dell'efficacia nelle decisioni<sup>5</sup>.

Questa duplice dimensione del sindacato, contrattuale e politica, fu in effetti assunta da esso, almeno in ambito europeo-continentale, fin dalle sue origini, e anche in fasi precedenti del movimento operaio, nella misura in cui fu proprio la lotta operaia a spingere in larga misura e in modo principale lo Stato liberale a cominciare a dettare leggi a tutela dei lavoratori, costituendo così una significativa eccezione al suo insito carattere astensionista e di non intervento nei rapporti privati, favorendo così l'attenzione e la tutela pubblica a un gruppo sociale situato in chiara posizione di svantaggio e contribuendo, perciò, già in quel nascente momento storico alla progressiva correzione di uno dei principali difetti delle democrazie liberali. In molti casi, il contributo del sindacato al progresso e al miglioramento delle democrazie si è verificato ancor prima che fosse legalmente ammesso e riconosciuto come legittima organizzazione sociale.

Successivamente, con l'avvento del modello dello Stato sociale o Welfare State, il legame tra sindacati e democrazia è diventato ancora più intenso, fondamentalmente perché tale modello, nella misura in cui persegue come obiettivo principale un'uguaglianza reale ed effettiva di tutti gli individui e di tutti i gruppi, esige l'instaurazione di una democrazia essenzialmente partecipativa che permetta che gli interessi dei diversi gruppi, soprattutto dei più vulnerabili, siano conosciuti ed effettivamente presi in considerazione dalle autorità pubbliche, affinché queste siano in grado di adottare le misure necessarie in ogni caso per proteggerli adeguatamente e, così, sovvertire la loro iniziale posizione di inferiorità. In questo contesto, gli Stati sociali incoraggiano l'esistenza di vari tipi di organizzazioni che rappresentino gli interessi di questi diversi gruppi svantaggiati e assegnano loro diversi mezzi di azione affinché la loro funzione rappresentativa sia operativa. Tra le organizzazioni rappresentative di interessi sociali ritenuti meritevoli di tutela, un ruolo di particolare rilievo è sempre stato assegnato ai sindacati, perché rappresentano gli interessi della più ampia fascia di cittadini che, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, si trova in una condizione di svantaggio sociale ed economico. La funzione del sindacato è infatti quella di difendere e promuovere gli interessi dei lavoratori, una condizione che tocca la maggior parte dei cittadini e che, peraltro, ha un impatto significativo sulla loro precedente condizione di cittadini, poiché le condizioni di lavoro determinano in larga misura le loro condizioni di vita. Da questa prospettiva, i loro interessi non sono solo professionali, ma si estendono direttamente ad altri ambiti sociali ed economici come l'edilizia abitativa, l'istruzione, la sanità, l'ambiente, ecc. Pertanto, gli Stati configurati come Stati di diritto sociali e democratici hanno inesorabilmente bisogno dei sindacati per poter tutelare in modo soddisfacente gli interessi generali dei lavoratori, intesi come gruppo collettivo o sociale e, di conseguenza, non solo li riconoscono, ma promuovono anche la loro creazione e il libero sviluppo della loro attività come tale, vale a dire l'esercizio del loro diritto alla libertà di associazione<sup>6</sup> senza che ciò pregiudichi in alcun modo la loro indipendenza. In altre parole, i sindacati diventano uno strumento indispensabile degli Stati sociali

<sup>5</sup> Lo afferma il Consiglio economico e sociale spagnolo, *Agenti sociali e governance democratica: il ruolo dei partner sociali nel consolidamento della democrazia politica e nello sviluppo della democrazia partecipativa*, op. cit., 9.

<sup>6</sup> Come spiega SANGUINETI RAYMOND W., *Sindacati e dialogo sociale in Spagna: una valutazione*, in *Ius et Veritas*, 2005, 30, 220, "Il sindacato è, in questo senso, un'organizzazione la cui missione è strumentale al raggiungimento degli obiettivi dello Stato sociale. E lo è, del resto, da una duplice prospettiva: nella misura in cui le sue azioni contribuiscono a riequilibrare uno spazio sociale segnato fin dall'origine dalla disuguaglianza, come quello dei rapporti di lavoro; ma anche perché rende possibile la partecipazione collettiva dei lavoratori all'adozione delle principali decisioni economiche e sociali."

per realizzare i loro obiettivi di reale ed effettiva uguaglianza e, di conseguenza, per rendere possibile e promuovere la democrazia nella sua dimensione partecipativa/deliberativa<sup>7</sup>.

In sintesi, i sindacati sono un elemento chiave per l'istituzione e lo sviluppo delle democrazie rappresentative e del progresso sociale - quest'ultimo inteso come miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e riconoscimento di diritti che consentano di progredire verso un'uguaglianza reale ed effettiva per i gruppi più svantaggiati - cioè delle democrazie vere e avanzate<sup>8</sup>. Occorre tener presente che, sebbene finora si sia sempre fatto riferimento al sindacato in generale, senza alcuna qualificazione, in realtà il contributo del sindacato allo sviluppo democratico nei termini esposti è possibile ed efficace solo se si tratta di un sindacato libero e "di classe" (in contrapposizione a quelli di natura corporativa), orientato cioè alla difesa degli interessi generali dei lavoratori considerati come gruppo sociale e non degli interessi particolari di un certo gruppo di lavoratori affiliati, i cui interessi possono entrare in conflitto con quelli di altri lavoratori<sup>9</sup>. Inoltre, si ritiene opportuno che i sindacati, per poter difendere e promuovere adeguatamente gli interessi generali dei cittadini-lavoratori, abbiano una rappresentanza sufficiente e adeguata di tali interessi, poiché, in caso contrario, il loro operato mancherebbe di legittimità. Questa rappresentanza, che va oltre la mera rappresentanza delegata applicabile al settore privato, rafforza anche la posizione del sindacato e la sua capacità di influenzare sia le decisioni aziendali sia le azioni delle autorità pubbliche.

## **2. Il ruolo dei sindacati in Spagna durante la dittatura franchista e il periodo di transizione politica.**

Durante la dittatura del generale Franco (1939-1975), instaurata in Spagna dopo la fine della guerra civile spagnola (1936-1939), i sindacati dei lavoratori liberi e indipendenti furono proibiti, così come, logicamente, il diritto alla libertà di associazione.

In questo sistema politico totalitario, il presupposto di base era che gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro non fossero contrapposti, ma convergenti e tradotti in un unico interesse generale per il raggiungimento del corretto funzionamento dei sistemi produttivi e della crescita economica nazionale ("interesse generale della Patria"), cosicché i rapporti di lavoro dovessero svilupparsi principalmente secondo il principio di collaborazione e non di conflitto, che era proibito. In questo quadro ideologico-politico nazional-cattolico e corporativo, nel 1940, attraverso la Legge di Unità

---

<sup>7</sup> In questo senso, PEÑA M., GONZÁLEZ DE LENA F., *I sindacati nella cultura politica europea e nel modello costituzionale spagnolo*, in AA. VV., *Sindacalismo, lavoro e democrazia, Numero speciale della Rivista Gaceta Sindical: riflessione e dibattito*, Madrid, 2011, 16, 81, affermando che "E così come parliamo della storia del sindacato, bisogna anche dire che i sindacati hanno fatto la storia. È impossibile comprendere la storia del XIX secolo, la storia della costruzione della democrazia politica e dello stato sociale di diritto, senza conoscere il ruolo che in essa hanno avuto i sindacati."; e anche a p. 85, sottolineando che "L'unione è un elemento fondamentale di una cultura politica, che possiamo chiamare modello sociale europeo, Stato sociale o democrazia partecipativa. Questo è il senso del fatto che quando parliamo del sindacato parliamo di esso come di un agente sociale, come di un interlocutore sociale che attraverso l'azione rappresentativa e la contrattazione collettiva partecipa alla gestione della vita economica e sociale."

<sup>8</sup> PEÑA M., GONZÁLEZ DE LENA F., *I sindacati nella cultura politica europea e nel modello costituzionale spagnolo*, *op. cit.*, 81, indicano che "I cambiamenti sociali successivi alle prime ondate della rivoluzione industriale, la nascita dei partiti di sinistra, la creazione dei sistemi di previdenza sociale o il consolidamento degli Stati assistenziali dopo la Seconda guerra mondiale non possono essere compresi senza conoscere il ruolo chiave che i sindacati hanno svolto in tutti questi fenomeni. Allo stesso modo, in Spagna, in questi quasi 35 anni di democrazia, non è possibile comprendere il progresso politico e sociale che si è verificato senza valutare cosa hanno significato i sindacati per la stabilità politica, per lo sviluppo del sistema di relazioni sindacali, per i cambiamenti nella struttura produttiva e, in generale, per fare della Spagna un paese socialmente più strutturato e solido. I sindacati sono così diventati un elemento fondamentale non solo del sistema delle relazioni sindacali, ma anche della democrazia rappresentativa, con l'ulteriore vantaggio che l'azione della società civile rappresenta per la democrazia parlamentare"

<sup>9</sup> Su questo tema vedi ARAGÓN J., BENITO R., *Del lavoro e del sindacalismo, nell'impresa e nella società*, in AA. VV., *Sindacalismo, lavoro e democrazia, Numero speciale della Rivista Gaceta Sindical: riflessione e dibattito*, Madrid, 2011, 16, 68-70. Questi autori mettono in risalto il ruolo del sindacalismo di classe, volto a difendere gli interessi generali dei lavoratori nel loro insieme nei processi di cambiamento sociale, e il suo contributo allo sviluppo del concetto di cittadinanza.

Sindacale, venne creata la cosiddetta “Organizzazione Sindacale dei Lavoratori” (OSE), popolarmente nota come “Unione Verticale”, fortemente controllata dallo Stato e composta sia da lavoratori - chiamati “produttori” - sia da imprenditori, alla quale i lavoratori erano obbligati ad iscriversi e che era organizzata per rami di produzione, denominati Unioni Nazionali. Si trattava, quindi, di un'organizzazione che, nonostante il nome, non era affatto un sindacato nel senso stretto del termine, poiché non soddisfaceva nessuno dei requisiti attribuiti a un vero sindacato (associazione di lavoratori di libera creazione e adesione volta a difendere i propri interessi attraverso lo svolgimento di specifiche attività di negoziazione e conflitto) e, naturalmente, poiché era stata creata come mezzo dalla Dittatura per organizzare e gestire i rapporti di lavoro, contribuiva allo sviluppo dei suoi principi (verticalità, unità, totalità e gerarchia) nei luoghi di lavoro, ostacolando completamente la democratizzazione dei rapporti di lavoro all'interno delle aziende e, naturalmente, impedendo il trasferimento degli interessi della classe operaia alla sfera politica, che non ammetteva alcun tipo di ingerenza esterna.

Nonostante il divieto di qualsiasi organizzazione sindacale, nel corso degli anni '60, alcune organizzazioni sindacali create prima dell'inizio della dittatura franchista (principalmente la UGT e la CNT) e altre sorte quasi spontaneamente in quel periodo, come la CCOO, cominciarono a sviluppare una vera e propria attività sindacale, volta a migliorare le condizioni dei lavoratori nelle aziende, ma anche, sempre di più - soprattutto attraverso la convocazione di scioperi e manifestazioni di piazza - a lottare contro la dittatura e a favore della sua sostituzione con un sistema politico pienamente democratico, che ovviamente comprendeva il pieno riconoscimento delle libertà sindacali che avrebbero consentito loro di svolgere adeguatamente il loro ruolo di difesa degli interessi dei lavoratori come gruppo sociale. Questi sindacati clandestini, veri e propri sindacati in senso stretto, che negli ultimi anni del regime di Franco erano riusciti ad ampliare la loro sfera d'azione dalle grandi aziende e dai lavoratori meglio pagati ad altri gruppi di dipendenti e luoghi di lavoro più piccoli<sup>10</sup>, avevano come obiettivi esplicitamente proclamati sia la difesa degli interessi professionali della classe operaia spagnola sia il rovesciamento del regime di Franco e la sua sostituzione con un sistema democratico, cosa che cercavano di realizzare attraverso lo sviluppo di una vera e propria azione sindacale - anche se è vero che ciò avveniva in un contesto di crescente permissività delle loro azioni da parte dello Stato -, tradotta nella negoziazione di contratti collettivi a livello aziendale e nella promozione e organizzazione di sempre più misure collettive di conflitto, in particolare scioperi, che furono progressivamente seguiti sempre più dai lavoratori, spesso con violenza come conseguenza della repressione che lo Stato esercitava sui partecipanti<sup>11</sup>. Questa azione genuinamente sindacale permise loro di ottenere alcuni progressi significativi negli ultimi anni della dittatura nel miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori, contribuendo a una certa democratizzazione delle stesse nella misura in cui si costituirono al di fuori dell'Unione Verticale e, allo stesso tempo, permise loro di svolgere un ruolo molto attivo e di primo piano nella lotta per l'avvento di uno Stato democratico in Spagna<sup>12</sup>. L'orientamento democratico dei sindacati autentici durante la dittatura franchista è quindi indiscutibile e deve essere particolarmente valorizzato tenendo conto che si è

<sup>10</sup> Vedi REDERO SAN ROMÁN M., *I sindacati nella democrazia: dalla mobilitazione alla gestione, Storia e politica*, 2008, 20, 129.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 131. L'autore sottolinea che “Questa espansione del conflitto, che fu accompagnata da una forte e varia repressione, non solo a livello aziendale - con sospensioni di lavoro e salario, fascicoli su legami e giurie e licenziamenti di lavoratori - ma anche attraverso canali criminali - con arresti e procedimenti giudiziari - confermò l'incapacità dell'Organizzazione sindacale di incanalare gli affari sindacali, facendola sprofondata in una profonda crisi che si sarebbe acuita ancora di più quando i candidati democratici e unitari ottennero una clamorosa vittoria nella prima fase delle elezioni sindacali, che si conclusero prima del 30 giugno 1975. Era chiaro che alla fine della dittatura, i sindacati democratici, in particolare CCOO, erano diventati una grande potenza sociale; la base più ampia e solida di cui disponeva l'opposizione antifranchista per delegittimare il regime, spingerlo verso la crisi e aspirare a imporre una rottura con esso.”.

<sup>12</sup> ARIZA J., *Il ruolo del sindacalismo nello sviluppo della democrazia: una prospettiva storica*, op. cit., 93, afferma che “prima di poter agire nello sviluppo della democrazia, il ruolo del sindacalismo era quello di lottare affinché le libertà ad esso inerenti potessero essere esercitate. Il prezzo che dovette pagare, sotto forma di persecuzioni, licenziamenti, arresti, prigionia e persino morte, è una delle pagine più emblematiche della sua storia.”.

svolto in un contesto politico totalmente avverso (di proibizionismo, persecuzione e criminalizzazione).

Il lavoro svolto dai sindacati indipendenti durante la dittatura venne ulteriormente rafforzato durante il periodo di transizione politica, iniziato dopo la morte del generale Franco il 20 novembre 1975 e durato formalmente fino all'approvazione della Costituzione spagnola l'8 dicembre 1978, in particolare attraverso una forte campagna di mobilitazioni e scioperi su tutto il territorio nazionale<sup>13</sup>, che diede già alcuni frutti politici, come la rottura dei limiti salariali vigenti e la profonda modifica apportata alla Legge sul contratto di lavoro del 1944 nel 1976, introducendo significativi miglioramenti nelle condizioni di lavoro, riforme che tuttavia i sindacati considerarono insufficienti. In questa fase, il loro compito rivendicativo, svolto all'interno e all'esterno delle aziende, si è svolto inizialmente in un contesto politico-giuridico di mera tolleranza, ma in seguito, dopo l'approvazione, il 1° aprile 1977, della Legge sulla regolamentazione del diritto di associazione sindacale<sup>14</sup>, nel quadro della piena legalità. La legge non menzionava espressamente il termine sindacato, utilizzando invece l'espressione "associazioni professionali". Il diritto alla libertà di associazione era riconosciuto, sebbene il suo contenuto non fosse specificato o regolamentato, e veniva garantita la totale indipendenza di queste associazioni nella loro organizzazione e nel loro funzionamento rispetto alle autorità pubbliche. Tuttavia, occorre sottolineare che anche prima della legge del 1977 che legalizzò i sindacati dei lavoratori, in Spagna erano state emanate altre norme giuridiche che consentivano, seppur con forti restrizioni, l'esercizio del diritto di sciopero e di contrattazione collettiva: il decreto legge 5/1975, del 22 maggio, che regolava i conflitti collettivi di lavoro, sostituito poco dopo dal regio decreto legge 17/1977, del 4 marzo, sui rapporti di lavoro. Ovviamente, il riconoscimento giuridico esplicito del diritto alla libertà di associazione e dei diritti di azione sindacale (contrattazione collettiva e misure di conflitto collettivo), anche se ancora con alcune restrizioni, ha rappresentato un passo avanti significativo nella transizione della Spagna verso uno Stato democratico<sup>15</sup>.

In questo nuovo contesto giuridico, i più importanti sindacati dei lavoratori dell'epoca, principalmente UGT e CCOO, ma anche CNT e USO, ciascuno con strategie diverse, rafforzarono il loro ruolo nel miglioramento delle condizioni di lavoro in un contesto di grave crisi economica (dovuta alla crisi petrolifera del 1973) attraverso l'esercizio di contratti collettivi e l'adozione di misure collettive di conflitto - gli scioperi - ma anche mediante la conclusione di importanti accordi con il Governo e/o con associazioni imprenditoriali relativi a vari aspetti economici e sociali di particolare interesse per i lavoratori e che prevedevano una serie di misure la cui applicazione spettava, a seconda dei presupposti, ai datori di lavoro o alle autorità pubbliche. Questo tipo di accordi costituisce, senza dubbio, la prima manifestazione in Spagna del fenomeno che più tardi sarebbe stato chiamato accordo sociale o dialogo sociale, poiché implicavano la partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali

---

<sup>13</sup> Le forze politiche e sindacali democratiche, articolate nella Giunta Democratica e nella Piattaforma per la Convergenza Democratica, fuse nel marzo 1976 nel Coordinamento Democratico, aumentarono la pressione con grandi mobilitazioni popolari, che superarono di gran lunga quelle sviluppate nel 1975, risultando particolarmente intense a Madrid, Barcellona, nei Paesi Baschi e a Valencia. Solo nel 1976 in Spagna furono indetti 17.731 scioperi. Su questo tema vedi, BARREDA. M., BORGE, R., CUADROS D., WYNANTS S., *Democrazia spagnola: realtà e sfide. Analisi del sistema politico spagnolo*, Barcellona, 2006, 125.

<sup>14</sup> Pochi giorni dopo, rispettivamente il 10 e l'11 maggio, la Spagna ha ratificato le Convenzioni n. 98 dell'OIL, del 1949, sulla contrattazione collettiva e n. 87 del 1948 sulla libertà di associazione e la tutela del diritto di organizzazione.

<sup>15</sup> Lo sottolineano RODRÍGUEZ PIÑERO, BRAVO FERRER M., *Sindacato e sistema democratico*, in QUESADA SEGURA R. (responsabile), *Trent'anni della Legge organica sulla libertà sindacale: prospettive e sfide*, Siviglia, Monografie su questioni sindacali, 2016, 57 (Consiglio andaluso delle relazioni sindacali), 24-25, affermando che "Dopo la dittatura, il riconoscimento della libertà sindacale, anche prima della Costituzione, attraverso la ratifica delle Convenzioni n. 87 e 88 OIL, rappresentarono una rottura con il passato e una manifestazione significativa del ristabilimento di un sistema democratico. Questo riconoscimento ebbe un ruolo rilevante nell'istituzione di un sistema giuridico-politico di libertà e costituì un primo passo verso l'istituzione di uno Stato di diritto sociale e democratico, che la Costituzione avrebbe sancito assicurando un sistema politico e sociale con organizzazioni sindacali e imprenditoriali libere, democratiche nella loro organizzazione e gestione e potenzialmente plurali, proibendo l'unità sindacale e qualsiasi tipo di iscrizione obbligatoria".

al miglioramento delle condizioni di lavoro e di altri aspetti socioeconomici di speciale interesse per i lavoratori, favorendo così anche la trasformazione democratica del Paese e la legittimità dell'azione politica delle autorità pubbliche in materia socio-lavorativa ed economica.

Ma oltre a questo tipo di azioni socio-professionali dei sindacati in difesa degli interessi della classe operaia da essi rappresentata - non solo di natura professionale, ma anche sociale - che implicavano la loro chiara partecipazione all'attività politica, sociale ed economico-finanziaria, orientandola e condizionandola, le organizzazioni sindacali continuarono a perseguire obiettivi strettamente legati al raggiungimento di una definitiva "rottura politica democratica" con il precedente regime totalitario, opponendosi alla continuità inizialmente stabilita dopo la morte di Franco con il governo di Arias Navarro e chiedendo la sua immediata sostituzione con un sistema pienamente democratico attraverso molteplici azioni di protesta che in alcuni casi furono definite rivoluzionarie.

Vale la pena sottolineare che, nonostante questa intensa attività sindacale durante il periodo di transizione politica spagnola, i sindacati non parteciparono alla redazione né all'approvazione, il 15 ottobre 1977, dei cosiddetti "Patti di Moncloa", concordati tra il Governo spagnolo, presieduto da Adolfo Suárez, e i principali partiti politici con rappresentanza parlamentare nel Congresso dei Deputati, con il duplice obiettivo di garantire la stabilizzazione del processo di transizione verso un sistema democratico, nonché di adottare una politica economica che contenesse l'elevata inflazione esistente in Spagna, che in quel momento raggiunse il 26,39%. Questi Patti costituirono la tabella di marcia per l'azione politica immediata in Spagna (si concretizzarono in leggi e altri tipi di misure adottate dal Governo) e garantirono una certa stabilità economica, sociale e politica in quel periodo di incertezza e grave crisi economica. Sebbene questi Patti incorporassero misure sociali, economiche e politiche di natura significativamente riformista<sup>16</sup>, furono respinti da tutte le principali organizzazioni sindacali dell'epoca, ad eccezione della CCOO, che li sostenne (anche se non all'unanimità di tutte le sue sezioni), a causa della grande perdita di potere d'acquisto che rappresentavano per gli stipendi dei lavoratori. Le organizzazioni sindacali che non sostennero i Patti di Moncloa (la maggioranza) compresero che la transizione politica avrebbe dovuto comportare una rottura totale con il sistema precedente e non accettarono il modello progressista e transitorio che si rifletteva in questi Accordi.

### **3. Il riconoscimento dell'unione nella Costituzione spagnola del 1978 e la funzione ad essa assegnata.**

La Costituzione spagnola del 1978, che sancì l'instaurazione definitiva di un regime democratico in Spagna dopo più di quarant'anni di dittatura, prevedeva un riconoscimento espresso e ampio dei sindacati dei lavoratori e anche dell'attività sindacale. In questo modo, veniva riconosciuto, al massimo livello normativo, il ruolo di grande rilevanza che le organizzazioni sindacali avevano svolto

---

<sup>16</sup> In **ambito politico** si è convenuto di modificare le restrizioni alla libertà di stampa, proibendo la censura preventiva e lasciando le decisioni in materia alla magistratura; La legislazione sui segreti ufficiali è stata modificata per consentire all'opposizione di accedere alle informazioni essenziali per l'adempimento dei suoi obblighi parlamentari; Sono stati approvati i diritti di riunione, di associazione politica e di libertà di espressione attraverso la propaganda, definendo i reati corrispondenti alla violazione di tali diritti; è stato creato il reato di tortura; Agli arrestati è stata concessa assistenza legale; Fu abrogata la struttura del Movimento Nazionale, nonché altre misure sulla limitazione della giurisdizione penale militare.

In **materia economica**, venne riconosciuto il licenziamento libero per un massimo del 5% del personale aziendale, il diritto di associazione sindacale, venne fissato il limite degli aumenti salariali al 22% (inflazione prevista per il 1978), venne stabilito un contenimento della massa monetaria e la svalutazione della peseta (fissando il valore reale del mercato finanziario) per contenere l'inflazione; riforma dell'amministrazione tributaria di fronte al deficit pubblico, nonché misure di controllo finanziario attraverso il Governo e la Banca di Spagna di fronte al rischio di fallimenti bancari e di fuga di capitali all'estero.

In **ambito sociale**, relativamente ai diritti delle donne, i patti stabilirono la riforma del codice penale relativamente alla depenalizzazione dell'adulterio e del concubinato (rapporti sessuali tra un uomo e una donna non sposati tra loro), la depenalizzazione e la regolamentazione della vendita di contraccettivi e la modifica dell'età delle donne prese in considerazione per la classificazione del sequestro di persona e dello stupro di persona .

durante gli ultimi anni del regime franchista e durante il periodo di transizione politica verso l'avvento della democrazia.

I due precetti costituzionali di riferimento a questi fini sono, da un lato, l'articolo 7, che attribuisce ai sindacati la considerazione di organizzazioni fondamentali dello Stato sociale e democratico di diritto istituito dalla Magna Carta (art. 1.1 CE); e, dall'altro lato, l'art. 28.1, che sancisce, in maniera abbastanza ampia e come diritto fondamentale soggetto alla massima tutela giuridica, il diritto alla libertà di associazione<sup>17</sup>. Questi due articoli si completano a vicenda e quindi devono ovviamente essere interpretati insieme. In ogni caso, la regolamentazione costituzionale della materia assume come riferimento fondamentale la Convenzione n. 87 dell'ILO del 1948 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale, recentemente ratificata<sup>18</sup>dallo Stato spagnolo (insieme alla Convenzione ILO n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e sulla contrattazione collettiva).

Secondo quanto disposto dal primo di essi, l'art. 7 CE:

- Non è possibile sopprimere i sindacati mediante una legge infracostituzionale, né è possibile praticamente svuotarli o ridurne l'attività anche se sopravvivono. La CE garantisce sia la loro esistenza sia la loro capacità di assolvere adeguatamente la funzione loro espressamente assegnata.

- I sindacati dei lavoratori contribuiscono alla difesa e alla promozione dei propri interessi economici e sociali<sup>19</sup>. Questo esplicito riferimento al fatto che la funzione delle organizzazioni sindacali non si limita esclusivamente alla difesa e alla promozione degli interessi economici (professionali), ma si estende anche agli interessi sociali, costituisce la base giuridica del loro riconoscimento come agenti sociali e soggetti politici, cosicché, di conseguenza, la loro azione può svilupparsi sia nei confronti dei datori di lavoro e delle associazioni imprenditoriali, sia nei confronti delle autorità pubbliche. Sulla base di questo art. 7 CE, la Corte Costituzionale spagnola, fin da subito, ha effettuato un'interpretazione estensiva della funzione sindacale, ritenendo che la difesa degli interessi sociali propri dei sindacati si riferisca a tutti gli aspetti, oltre a quelli strettamente lavorativi e professionali, che possono incidere sulle condizioni di vita dei lavoratori come gruppo sociale (alloggio, istruzione, salute, ambiente, imposte, ecc.), differenziando così nettamente le organizzazioni sindacali dalle associazioni professionali, il cui riconoscimento costituzionale si trova nell'art. 22<sup>20</sup> CE. Di conseguenza, per difendere questo tipo di interessi sociali, l'attività sindacale deve essere rivolta anche alla sfera politica e deve poter intervenire in qualche modo nell'attività politica intesa in senso stretto (quella svolta dal Parlamento e dal Potere Esecutivo).

- La loro creazione e l'esercizio delle loro attività sono liberi nel rispetto della Costituzione. Questa disposizione sancisce il pluralismo sindacale e l'indipendenza dei sindacati, sia nella loro creazione che nel loro funzionamento, rispetto a qualsiasi ingerenza esterna, purché, naturalmente, agiscano nel rispetto dell'ordinamento giuridico.

- La sua struttura e il suo funzionamento interno devono essere democratici.

Da parte sua, l'art. 28.1 CE riconosce il diritto fondamentale alla libertà di associazione, ma, per quanto riguarda il suo contenuto, si riferisce esclusivamente alla sua dimensione puramente

<sup>17</sup> Arte. 28 Ce si colloca nella prima sezione (*Diritti fondamentali e libertà pubbliche*) del Capo II (*Diritti e libertà*) e, di conseguenza, secondo quanto disposto dall'art. 53 CE, oltre a vincolare tutti i pubblici poteri e a dover essere regolato dalla legge, che dovrà comunque rispettarne il contenuto essenziale, sarà tutelato dinanzi al giudice ordinario attraverso uno specifico procedimento improntato ai principi di preferenza e di rito sommario e, ove occorra, potrà formare oggetto di ricorso di tutela dinanzi alla Corte costituzionale.

<sup>18</sup> 20 aprile 1977.

<sup>19</sup> Vedi BARREIRO GONZÁLEZ G., FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ J., *Il sindacato e la sua funzione costituzionale*, in SANGUINETI RAYMOND W., CABERO MORÁN E. (il curatore), *Unionismo e democrazia. Diritto sindacale spagnolo del professor Manuel Carlos Palomeque trent'anni dopo (1986-2016)*, Granada, 2017, 69 e segg.

<sup>20</sup> Nella sentenza dell'11 maggio 1983, la Corte Costituzionale spagnola ha stabilito che la funzione dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali non è quella di rappresentare i propri iscritti attraverso schemi di delega e rappresentanza di diritto privato, ma che la Costituzione stessa, al suo art. 7, le ha investite, a differenza delle altre associazioni ordinarie, del carattere di "associazioni di rilevanza costituzionale" nell'ambito dello Stato di diritto sociale e democratico con poteri di difesa degli interessi generali della società.

organizzativa. Gli aspetti relativi ai poteri dell'attività sindacale sono contenuti in altri precetti, ai quali faremo riferimento in seguito. Ai sensi dell'art. 28.1 CE:

- Tutti hanno il diritto di aderire liberamente a un sindacato. Questa formula ampia e generale mette in luce l'intenzione del legislatore costituente di estendere nella massima misura possibile la titolarità di tale diritto, pur ammettendo espressamente che la legge potrà limitare o derogare all'esercizio di tale diritto per le Forze armate o gli Istituti armati o per gli altri Corpi sottoposti alla disciplina militare e regolerà le peculiarità del suo esercizio per i pubblici funzionari. Questa eccezione dimostra che il diritto alla libertà di associazione non è un diritto esclusivo dei lavoratori in senso strettamente tecnico-giuridico (coloro che sono parte di un contratto di lavoro), ma anche degli altri professionisti che forniscono prestazioni in condizioni analoghe, benché il loro legame con il soggetto che le riceve si articola attraverso diversi vincoli giuridici (lavoratori in senso materiale).

- Nel suo aspetto individuale, è riconosciuto a tutti il diritto di costituire sindacati e di aderire al sindacato di propria scelta, ed è inoltre stabilito che nessuno può essere costretto ad aderire ad alcun sindacato. Quest'ultima disposizione è direttamente collegata alla situazione esistente durante la dittatura, in cui, come già accennato, l'appartenenza all'Unione Verticale (OSE) era obbligatoria, il che chiarisce che al giorno d'oggi ciò non può in nessun caso essere così. Non vi è dubbio che questo riconoscimento del diritto di tutti a formare sindacati sia direttamente collegato alle disposizioni dell'art. 7 CE sulla libera costituzione di organizzazioni sindacali, rafforzando così il principio fondamentale del pluralismo sindacale, caratteristico e proprio di ogni vera democrazia.

- E nel suo aspetto collettivo, è stabilito che la libertà di associazione include il diritto dei sindacati di costituire confederazioni e di istituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi. Come anticipato, la CE del 1978 contiene altri precetti che integrano i due precedenti, in quanto sanciscono i diritti di attività sindacale, cioè riconoscono alle organizzazioni sindacali alcuni diritti specifici propri - non riconosciuti a nessun altro tipo di associazione, anche professionale - che consentono loro di assolvere adeguatamente la funzione, costituzionalmente assegnata, di difesa e promozione dei propri interessi economici e sociali, sia nei confronti delle imprese, sia nei confronti delle pubbliche amministrazioni: in particolare, l'art. 28.2, che riconosce il diritto di sciopero, e che secondo la Corte Costituzionale, costituisce *“uno strumento per la realizzazione della democrazia sociale e del principio di uguaglianza”*, esercitabile non solo direttamente dai lavoratori, ma anche dai sindacati<sup>21</sup>; e l'art. 37, che al comma 1 prevede il diritto alla contrattazione collettiva e al comma 2 riconosce il diritto dei lavoratori ad adottare altre misure collettive di conflitto (diverse dallo sciopero) nei termini stabiliti dalla legge. Pertanto, il diritto alla contrattazione collettiva e all'adozione di scioperi e di altre misure di conflitto costituiscono il contenuto minimo ed essenziale dell'attività sindacale che i sindacati - qualsiasi sindacato - possono in ogni caso svolgere. Naturalmente, il termine specifico dell'esercizio di tali diritti deve essere specificato da disposizioni di legge che, per imperativo costituzionale, devono sempre rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e, inoltre, devono essere conformi alle disposizioni delle Convenzioni nn. 87 e n. 98 dell'OIL. Ma oltre a quanto illustrato, la CE del 1978 stabilisce espressamente l'obbligo per i sindacati di partecipare in ogni caso alla progettazione e alla pianificazione della politica economica dei Governi, prescrivendolo nel suo art. 131.1 che *“Il Governo elaborerà progetti di pianificazione, in conformità con le previsioni fornite dalle Comunità autonome e con la consulenza e la collaborazione dei*

---

<sup>21</sup> Ciò è stato espressamente affermato nella CST (Assemblea plenaria) dell'8 aprile 1981, che stabilisce anche che “lo sciopero è sancito come un diritto costituzionale, coerente con l'idea di Stato di diritto sociale e democratico stabilita dall'articolo 1.1 della Costituzione, che, tra gli altri significati, ha quello di legittimare mezzi di difesa degli interessi dei gruppi e degli strati socialmente dipendenti della popolazione, e tra i quali quello di accordare riconoscimento costituzionale a uno strumento di pressione che l'esperienza secolare ha dimostrato essere necessario per l'affermazione degli interessi dei lavoratori nei conflitti socio-economici, conflitti che lo Stato sociale non può escludere, ma ai quali può e deve fornire gli opportuni canali istituzionali; Lo stesso vale per il diritto riconosciuto ai sindacati dall'articolo 7 della Costituzione, poiché un sindacato senza diritto di sciopero sarebbe, in una società democratica, praticamente privo di contenuto, e lo è, infine, per la promozione delle condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza degli individui e dei gruppi sociali siano reali ed effettive (art. 9.2 della Costituzione).”.

*sindacati e di altre organizzazioni professionali, imprenditoriali ed economiche. A tal fine verrà istituito un Consiglio, la cui composizione e le cui funzioni saranno disciplinate dalla legge.*”. Questa norma costituzionale, che spesso passa inosservata, ha un'importanza enorme in quanto riconosce il diritto dei sindacati di intervenire in ogni caso nella politica economica e, anzi, ne garantisce l'effettivo intervento imponendo il dovere di creare uno specifico organismo pubblico di consulenza al Governo in materia economica, nel quale, oltre ad altri possibili soggetti, devono essere presenti e rappresentate le organizzazioni sindacali.

Ma oltre a questi riferimenti espliciti al sindacato e all'attività sindacale, la CE contiene anche altri riferimenti di natura implicita:

- In primo luogo, e in modo più evidente, nel suo art. 9.2, che prevede che *“È compito delle autorità pubbliche promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui fa parte siano reali ed effettive; rimuovere gli ostacoli che impediscono o impediscono il suo compimento e facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale.”*. Ai sensi di tale disposizione, che integra l'art. 1.1 CE, nella misura in cui rafforza la configurazione della Spagna come Stato di diritto sociale e democratico, i poteri pubblici, al fine di garantire che le politiche pubbliche tengano conto degli interessi generali di tutti i cittadini e, in particolare, di quei gruppi che si trovano in situazioni svantaggiate, devono promuovere formule per la loro partecipazione a tali politiche. E poiché non vi è dubbio che i lavoratori costituiscono un gruppo sociale che, per la loro posizione giuridica ed economica all'interno dei rapporti di lavoro, costituisce un gruppo sociale svantaggiato, le autorità pubbliche sono tenute a consentire e incoraggiare il loro intervento nelle politiche pubbliche che riguardano i loro interessi. E poiché i sindacati sono stati costituzionalmente configurati come l'organizzazione principalmente responsabile della difesa e della promozione di tali interessi, la partecipazione dei lavoratori a queste politiche dovrebbe articolarsi principalmente attraverso di loro.

- E in secondo luogo, nel so art. 129:

a) Da un lato, il suo comma 1 incarica la legge di stabilire *“le forme di partecipazione degli interessati alla sicurezza sociale e all'attività degli enti pubblici la cui funzione incide direttamente sulla qualità della vita o sul benessere generale”*. Non vi è dubbio che i sindacati, in conformità al ruolo loro assegnato dalla Costituzione stessa, saranno uno dei soggetti interessati a intervenire nella configurazione e nell'applicazione del sistema pubblico di sicurezza sociale e in tutti gli altri enti pubblici competenti ad adottare misure che incidano sulle condizioni di vita e sul benessere dei cittadini, al fine di far conoscere loro le rivendicazioni di una parte molto significativa della cittadinanza, i lavoratori.

b) E, d'altra parte, il suo comma 2 prescrive che le autorità pubbliche *“devono promuovere efficacemente le diverse forme di partecipazione alla società”*. Si tratta di una formulazione molto ampia che consentirebbe, ad esempio, di attribuire ai sindacati poteri di vera partecipazione - e non di mera rappresentanza di interessi - negli organi decisionali delle aziende, il che contribuirebbe ad aumentare e rafforzare la democratizzazione delle imprese.

Tenendo conto di tutti questi riferimenti costituzionali ai sindacati, alla libertà di associazione e ai diritti di attività sindacale (alla contrattazione collettiva, allo sciopero e ad altre misure collettive di conflitto), si conclude che la nostra Carta fondamentale promuove un modello sindacale pluralista e libero, orientato alla difesa e alla promozione degli interessi globali dei lavoratori, considerati come un gruppo sociale con propri interessi generali - oltre a quelli di natura professionale in senso stretto - da cui si deduce che, per assolvere a questa ampia funzione, essi devono estendere il loro raggio di azione a tutti gli ambiti in cui tali interessi possono essere soddisfatti, sia in ambito imprenditoriale che in ambiti propriamente politici. Pertanto, l'attività sindacale con i datori di lavoro - all'interno e all'esterno delle organizzazioni aziendali - contribuisce alla democrazia industriale nella misura in cui consente ai lavoratori di intervenire direttamente nella regolamentazione delle loro condizioni di lavoro e nella risoluzione delle controversie di lavoro che sorgono con i datori di lavoro. E questa attività nei confronti dei poteri pubblici, nella misura in cui dà luogo a un effettivo intervento dei

sindacati nelle decisioni da essi prese nell'ambito delle rispettive competenze, favorisce lo sviluppo di una vera democrazia politica in cui i cittadini non si limitano ad eleggere ogni determinato periodo di tempo i propri rappresentanti politici, ma partecipano attivamente ai provvedimenti da questi adottati<sup>22</sup>. Logicamente, la portata e l'intensità di questo intervento sindacale nell'attività politica su questioni che toccano gli interessi generali dei cittadini-lavoratori possono essere più o meno estese, a seconda di quanto stabilito di volta in volta dalle leggi che sviluppano e regolano il diritto alla libertà di associazione.

#### **4. Regolamentazione del sindacato e dell'azione sindacale a livello giuridico: principali manifestazioni del contributo del sindacato allo sviluppo e all'efficacia della democrazia in Spagna.**

L'innegabile promozione dei sindacati sancita dalla CE del 1978 è stata successivamente confermata, e perfino rafforzata, sul piano giuridico. Le due principali norme giuridiche di riferimento sono la Legge sullo Statuto dei Lavoratori (LET) e la Legge organica 11/1985, del 2 agosto, sulla libertà sindacale (LOLS). La disciplina contenuta in entrambe le disposizioni rafforza il ruolo del sindacato a favore sia della democrazia sindacale sia della democrazia politica.

Gli aspetti che favoriscono il loro contributo alla democrazia industriale all'interno delle aziende sono i seguenti:

- L'istituzione di un doppio canale di rappresentanza collettiva degli interessi dei lavoratori nei luoghi di lavoro:

a) I rappresentanti unitari (legali) dei lavoratori (Delegati del personale e Comitati aziendali, a seconda del numero dei dipendenti presenti sul posto di lavoro)<sup>23</sup>: eletti periodicamente - ogni quattro anni - da e tra tutti i lavoratori in azienda - nelle cosiddette "elezioni sindacali" - e che, di conseguenza, rappresentano gli interessi di tutti i lavoratori dell'azienda di fronte al datore di lavoro. Tali rappresentanti non sono tenuti ad essere affiliati ad alcun sindacato, anche se nella pratica la maggior parte di loro lo è. I suoi principali poteri sono l'informazione, la consultazione, la sorveglianza e il controllo, la formulazione di misure di conflitto collettivo (compresi gli scioperi) e la contrattazione collettiva.

b) Rappresentanti sindacali (Sezioni sindacali e Delegati sindacali)<sup>24</sup>: le Sezioni sindacali sono composte da tutti i lavoratori dell'azienda affiliati a un determinato sindacato che decidono volontariamente di costituirsi in Sezione sindacale. I lavoratori affiliati a qualsiasi sindacato possono creare sezioni sindacali all'interno delle organizzazioni aziendali. Le loro prerogative si traducono in ogni caso nel rendere possibile e agevolare che i rispettivi sindacati di appartenenza possano sviluppare azioni informative con i propri iscritti e con gli altri lavoratori e tenere riunioni, anche se non tutte le sezioni sindacali avranno gli stessi poteri di azione sindacale: poteri aggiuntivi sono concessi a quelle sezioni sindacali dei sindacati che detengono un livello minimo di rappresentanza nei termini stabiliti dalla legge, tra cui spicca in particolare il potere di negoziare contratti collettivi statutari. Inoltre, le sezioni sindacali dei sindacati presenti negli organi di rappresentanza unitaria (nei Delegati del Personale o nei Comitati Aziendali) costituiti nelle aziende o nei centri di lavoro con più di 250 lavoratori, saranno rappresentate dai Delegati Sindacali i quali, se non fanno parte dell'organo di rappresentanza unitaria costituito, hanno diritto di essere informati e consultati dall'azienda negli stessi termini dei rappresentanti unitari. In conformità con i poteri attribuiti a questo tipo di organismi di rappresentanza collettiva dei lavoratori di natura sindacale, essi si configurano come canali di

<sup>22</sup> Lo ha ribadito molto presto anche la Corte Costituzionale: nella sentenza 11/1981, dell'8 aprile, ha stabilito che i sindacati, insieme alle associazioni imprenditoriali, costituiscono «organi fondamentali del sistema politico» o «parti economiche e sociali indispensabili» per la difesa e la promozione degli interessi collettivi, per cui se i partiti politici sono un canale di partecipazione politica dei cittadini, sindacati e associazioni imprenditoriali sono concepiti come canali di partecipazione sociale, in quanto portatori degli interessi caratteristici della società produttiva.

<sup>23</sup> Previsto e disciplinato nel Titolo II del LET: artt. Da 61 a 81.

<sup>24</sup> Regolamentato dall'art. 8 e 10 dei LOLS.

penetrazione e di azione diretta dei sindacati all'interno delle aziende per la difesa e la promozione degli interessi non solo dei lavoratori affiliati al sindacato di appartenenza, ma di tutti i lavoratori dell'azienda o del luogo di lavoro in cui sono costituiti, sebbene i loro poteri, come quelli degli organismi di rappresentanza unitaria, non consentano una reale partecipazione alle decisioni da essi adottate e che incidono sugli interessi dei lavoratori.

- La disciplina del contratto collettivo di efficacia personale generale (*erga omnes*): sulla base dell'esplicito riconoscimento costituzionale della vincolatività dei contratti collettivi, il Titolo III della LET stabilisce i requisiti di legittimità, procedura e contenuto minimo che i contratti collettivi devono rispettare per estendere la loro vincolatività a tutti i lavoratori e datori di lavoro compresi nel loro ambito di applicazione (aziendale o sovraaziendale). Si tratta di quelli che sono stati dottrinalmente definiti contratti collettivi “legali”, in contrapposizione a quegli altri che, conclusi al di fuori delle disposizioni del LET, sono vincolanti solo per i lavoratori e i datori di lavoro direttamente collegati alle materie negoziali e che sono stati definiti contratti collettivi “extralegali”. I primi costituiscono la stragrande maggioranza dei contratti collettivi approvati in Spagna<sup>25</sup>. La legislazione vigente promuove l'intervento sindacale nella regolamentazione collettiva delle condizioni di lavoro dei lavoratori in tutti gli ambiti - in ogni caso a livello sovraaziendale - e sebbene a livello aziendale consenta accordi tra il datore di lavoro e le rappresentanze unitarie, i cui membri non sono tenuti ad essere iscritti ad alcun sindacato, la preferenza è data alle Sezioni Sindacali quando queste lo consentono e purché rappresentino la maggioranza dei membri del Comitato Aziendale o tra i Delegati del Personale. Pertanto, i sindacati in Spagna partecipano alla definizione delle condizioni di lavoro che, pur rispettando gli standard minimi garantiti dalla legge, riguardano la stragrande maggioranza dei lavoratori, indipendentemente dal fatto che siano o meno affiliati a un'organizzazione sindacale.

la legislazione subcostituzionale spagnola ha anche cercato di promuovere le possibilità dei sindacati di partecipare all'attività politica - per garantire che si trovino nelle condizioni ideali per farlo - il che ha notevolmente facilitato la loro capacità di contribuire efficacemente al rafforzamento della democrazia partecipativa nel nostro Paese. Tuttavia, non lo ha fatto in modo generale per tutti i sindacati, ma solo per quelli che hanno un livello minimo di “rappresentatività” degli interessi generali dei cittadini-lavoratori. Il legislatore spagnolo ha infatti cercato di raggiungere un equilibrio tra l'esigenza costituzionale di garantire il pluralismo sindacale in tutti i casi e l'esigenza pratica di facilitare un'azione sindacale sufficientemente rappresentativa ed efficace degli interessi socioeconomici dei lavoratori nel loro insieme, cercando di evitare una frammentazione che potrebbe comportare il suo indebolimento e la mancanza di reale efficacia. Il legislatore ordinario ha così effettuato un'operazione di “selezione sindacale” attraverso il criterio della “udienza elettorale”, cioè dei risultati ottenuti nelle elezioni sindacali tenute periodicamente nelle aziende/sedi di lavoro per eleggere gli organi unitari (legali) di rappresentanza dei lavoratori<sup>26</sup>. Con questo criterio di maggiore rappresentatività si riconoscono, a favore delle organizzazioni sindacali che vi aderiscono, una serie di diritti di attività sindacale che sono “supplementari” a quelli attribuiti in via generale a tutte le organizzazioni sindacali e che sono considerati essenziali affinché queste possano comunque assolvere alla funzione loro attribuita dalla Costituzione<sup>27</sup>. Questi diritti minimi di attività sindacale riconosciuti a favore di tutte le organizzazioni sindacali e derivanti direttamente dalle disposizioni

<sup>25</sup> Nel febbraio 2024, il Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale ha pubblicato statistiche sul tasso di copertura della contrattazione collettiva obbligatoria basate su una nuova metodologia. Questa prima pubblicazione fornisce congiuntamente i dati annuali sul tasso di copertura dei contratti collettivi degli ultimi tre anni, come segue: 91,2% per il 2021, 91,5% nel 2022 e 91,8% lo scorso anno. Questo tasso di quasi il 92% contrasta con l'80% solitamente registrato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

<sup>26</sup> La LOLS distingue tra i sindacati “più rappresentativi” a livello statale (art. 6.2) e i sindacati “più rappresentativi” a livello di Comunità Autonoma (art. 7.1). Inoltre, stabilisce anche la categoria dei sindacati che sono “sufficientemente rappresentativi in un determinato ambito territoriale” (art. 7.2).

<sup>27</sup> Come affermato nell'art. 6.1 delle LOLS “La maggiore rappresentanza sindacale riconosciuta a certi sindacati conferisce loro una posizione giuridica unica sia ai fini della partecipazione istituzionale che dell'azione sindacale.”.

costituzionali costituiscono il cosiddetto “contenuto essenziale” della libertà sindacale, mentre i diritti complementari attribuiti in via esclusiva alle organizzazioni sindacali ritenute di volta in volta “più rappresentative” in base ai risultati ottenuti nelle elezioni sindacali costituiscono il cosiddetto “contenuto aggiuntivo” delle stesse che, a differenza dei primi, può essere soggetto nel tempo ad estensioni e restrizioni di natura giuridica. La gamma dei poteri specifici riconosciuti in via esclusiva a tutte le organizzazioni sindacali che rispondono al requisito della “maggiore rappresentatività” è piuttosto ampia ed è inizialmente stabilita nell’art. 6.3 della LOLS<sup>28</sup>-che, inoltre, può essere ampliato da altre disposizioni-, ma, ai fini che ci interessano, faremo riferimento solo a quello che concede loro la possibilità di “*esercitare una rappresentanza istituzionale dinanzi alle Pubbliche Amministrazioni o ad altri enti e organizzazioni di natura statale o di Comunità Autonome che la abbiano prevista*”. Questa facoltà sindacale, generalmente noto come “partecipazione istituzionale”, riconosce espressamente il diritto delle organizzazioni sindacali più rappresentative a far parte di tutti gli enti pubblici statali e regionali che lo prevedano nei regolamenti che li hanno creati. Attraverso l’attribuzione di questa prerogativa, che costituisce uno sviluppo generale dell’art. 129.1 CE, ai sindacati spagnoli con maggiore capacità di rappresentare gli interessi generali dei lavoratori è garantita la loro presenza in determinati organismi pubblici - con maggiore o minore potere decisionale - il che consentirà in ogni caso di trasferire le loro proprie rivendicazioni - legate alla difesa degli interessi economici e sociali dei lavoratori rappresentati - affinché se ne tenga conto nelle decisioni che tali organismi adotteranno in ultima istanza.

Oggi sono numerosi gli enti pubblici in cui, per obbligo di legge, sono presenti rappresentanti dei sindacati più rappresentativi, ma tra questi spicca, senza dubbio, il Consiglio Economico e Sociale (CES), creato dalla Legge 21/1991, del 17 giugno e la cui base costituzionale si trova nel citato art. 131,2 CE. Tale organismo si configura come organo consultivo del Governo in materia socioeconomica e del lavoro, la cui attività si concretizza nell’emissione, obbligatoria o facoltativa, a seconda dei casi, o di propria iniziativa, di relazioni e pareri. Come affermato nella Motivazione della sua legge regolatrice, il CES “*rafforza la partecipazione degli agenti economici e sociali alla vita economica e sociale, riaffermando il loro ruolo nello sviluppo dello Stato di Diritto Sociale e Democratico*” e “*risponde alla legittima aspirazione degli agenti economici e sociali che le loro opinioni e i loro approcci siano ascoltati quando il Governo adotta decisioni che possono incidere sui loro interessi*”.

Per concludere questa sezione, non possiamo non menzionare la normativa spagnola sulle misure di conflitto collettivo e, in particolare, sullo sciopero, ancora oggi stabilita in una norma precostituzionale, il Real Decreto Legge 17/1977, del 4 marzo, sui rapporti di lavoro (RDLRT), sebbene ampiamente precisata dalla sentenza della Corte Costituzionale 11/1981, dell’8 aprile 1981, che ha abrogato vari articoli dello stesso e ne ha fatto un’interpretazione conforme alla Costituzione di altri. Sebbene la RDLRT (art. 11 b) consideri espressamente illegittimi gli scioperi iniziati o sostenuti “per motivi politici o per qualsiasi altro scopo diverso dall’interesse professionale dei lavoratori interessati”, e la citata sentenza TC 11/1981 abbia confermato la legittimità costituzionale di tale disposizione, successivamente, sia la stessa Corte Costituzionale che la Corte Suprema hanno fatto un’interpretazione molto restrittiva dell’illegittimità degli scioperi politici e hanno ammesso che quelli convocati per protestare contro decisioni politiche e/o regolamentari del Governo sono

---

<sup>28</sup> Arte. 6.3 della LOLS prevede che “Le organizzazioni che sono considerate l’unione più rappresentativa secondo il numero precedente, godranno di capacità rappresentativa a tutti i livelli territoriali e funzionali per: a) Avere rappresentanza istituzionale di fronte alle Pubbliche Amministrazioni o ad altri enti e organizzazioni di natura statale o di Comunità Autonoma che la abbiano pianificata. b) Contrattazione collettiva, secondo le modalità previste dallo Statuto dei Lavoratori. c) Partecipare come interlocutori alla determinazione delle condizioni di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni attraverso opportune procedure di consultazione o negoziazione. d) Partecipare a sistemi non giurisdizionali per la risoluzione delle controversie di lavoro. e) Promuovere le elezioni dei delegati del personale e dei comitati aziendali e degli organi corrispondenti delle Pubbliche Amministrazioni. f) Ottenere trasferimenti temporanei dell’uso dei beni del patrimonio pubblico nei termini stabiliti dalla legge. g) ogni altra funzione rappresentativa che dovesse essere istituita.”.

conformi alla legge quando tali decisioni incidono sugli interessi propri dei lavoratori considerati nel loro complesso, anche se non coincidono strettamente con gli interessi specifici dei lavoratori in sciopero<sup>29</sup>. Appare quindi evidente come lo sciopero costituisca uno strumento particolarmente idoneo ed efficace a disposizione delle organizzazioni sindacali per difendere gli interessi dei lavoratori non solo nei confronti dei datori di lavoro, ma anche nei confronti delle autorità pubbliche, divenendo così uno strumento qualificato di pressione sul piano politico-istituzionale. In questo senso, spiccano i cosiddetti “scioperi generali”, indetti a livello nazionale in tutti i settori produttivi dalle principali organizzazioni sindacali: sebbene vi siano stati alcuni precedenti nel periodo di transizione politica<sup>30</sup>, nella fase democratica sono stati indetti diversi scioperi di questo tipo, principalmente per protestare contro alcune misure socio-lavorative adottate dal Governo (riforme del lavoro, riforma delle pensioni, ecc.)<sup>31</sup>, ma anche altri per protestare contro alcuni eventi politici che, pur avendo avuto un indubbio e trascendentale impatto sociale generale, non hanno avuto un'influenza particolare o specifica sui lavoratori (contro il tentato colpo di Stato del 23 febbraio 1981; contro la guerra in Iraq, ecc.)<sup>32</sup>.

### 5. La particolare rilevanza del dialogo sociale.

Il dialogo sociale si riferisce a diverse forme di contatto, consultazione, dibattito e negoziazione, sia esclusivamente tra gli attori sociali, cioè tra i sindacati e le associazioni imprenditoriali più rappresentativi (negoziati bilaterali), sia tra queste organizzazioni e il Governo (negoziati tripartiti), al fine di raggiungere accordi su questioni socio-economiche, la cui attuazione spetta, nel primo caso, ai sindacati e alle associazioni imprenditoriali stessi attraverso la negoziazione e l'approvazione di regolamenti convenzionali di vario genere (contratti collettivi ordinari e accordi interconfederali); e in secondo luogo, al Governo attraverso l'adozione delle misure politiche corrispondenti (accordo sociale). Una manifestazione particolarmente degna di nota di questa seconda opzione è l'adozione di misure legislative il cui contenuto è stato concordato in precedenza con le parti sociali (legislazione

<sup>29</sup> Così, in particolare, la sentenza 36/1993 della Corte Costituzionale, dell'11 marzo, e la sentenza della Corte Suprema (Camera Sociale) del 15 gennaio 2020.

<sup>30</sup> Sciopero generale del 12 novembre 1976 contro le misure di aggiustamento sindacale ed economico adottate dal governo di Adolfo Suárez e in difesa dell'amnistia e delle libertà democratiche; e lo sciopero generale del 5 aprile 1978, indetto in 28 paesi europei dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES) contro gli alti livelli di disoccupazione in Europa e sostenuto in Spagna dai sindacati spagnoli UGT e CCOO.

<sup>31</sup> Sciopero tenutosi il 20 giugno 1985 (24 ore), indetto dalla CCOO contro la riforma delle pensioni, a cui aderirono i sindacati USO, CNT, ELA-STV e INTG e che portò alle dimissioni dell'allora ministro dell'Economia Miguel Anxo González; Sciopero del 14 dicembre 1988 (24 ore), indetto da CCOO e UGT contro la riforma del lavoro durante il governo di Felipe González; sciopero generale, tenutosi il 28 maggio 1992 (24 ore), indetto da CCOO e UGT contro la riforma delle indennità di disoccupazione; Sciopero generale del 27 gennaio 1994 (24 ore), indetto da CCOO e UGT contro la Riforma del Lavoro; Sciopero del 20 giugno 2002 (24 ore), indetto da CCOO e UGT contro la riforma delle indennità di disoccupazione attuata dal governo di José María Aznar; Sciopero del 29 settembre 2010 (24 ore), indetto da CCOO, CGT e UGT contro la Riforma del Lavoro, la riduzione dei salari nel settore pubblico e il congelamento delle pensioni; Sciopero indetto per il 27 gennaio 2011 (24 ore) da ELA, LAB, CIG, CGT e CNT, tra gli altri, in Catalogna, Galizia, Euskadi e Navarra, e con manifestazioni nel resto dello Stato, contro la riforma delle pensioni; Sciopero indetto per il 29 marzo 2012 (24 ore) da ELA, LAB, USO, CIG, CUT, CSI, CGT, CNT, CCOO e UGT, tra gli altri, in tutto lo Stato. Contro la settima riforma del lavoro approvata il 19 febbraio; Sciopero indetto per il 14 novembre 2012 (24 ore) dai sindacati UGT, CCOO, USO, CIG, CGT, CNT, CUT, Intersindical-CSC, Intersindical Valenciana, SIME e COS, tra gli altri, contro le politiche di austerità del Governo: si è trattato di uno sciopero congiunto con quelli indetti lo stesso giorno in Portogallo, Italia, Grecia, Cipro e Malta ed è considerato il primo sciopero internazionale del XXI secolo e il primo sciopero generale europeo; e uno sciopero di 24 ore promosso da diverse associazioni femministe e infine indetto per l'8 marzo 2018 dai sindacati CGT e CNT, a cui si è infine unita la CCOO con la proclamazione di uno sciopero di due ore per turno.

<sup>32</sup> I sindacati CCOO e UGT hanno indetto uno sciopero generale di due ore contro il tentativo di colpo di stato, avvenuto la mattina del 24 febbraio; e uno sciopero tenutosi il 10 aprile 2003 e durato 2 ore, indetto dall'UGT e dalle federazioni CCOO senza una maggioranza ufficiale contro la partecipazione della Spagna alla guerra in Iraq ed i suoi effetti socio-economici (le organizzazioni sindacali CGT e CNT hanno indetto uno sciopero generale di 24 ore lo stesso giorno).

negoziata). In questa prospettiva, è evidente che il dialogo sociale costituisce uno strumento particolarmente idoneo al fine di consentire e promuovere la partecipazione dei sindacati - e, quindi, dei lavoratori - alla determinazione delle condizioni di lavoro e anche ad altri aspetti non strettamente professionali e che toccano direttamente i loro interessi e, di conseguenza, contribuisce allo sviluppo democratico dal punto di vista materiale - alla democrazia partecipativa - nella misura in cui i destinatari delle misure socio-lavorative ed economiche sono intervenuti attivamente e direttamente nella decisione che le riguarda<sup>33</sup>e, inoltre, favorisce la pace e il consenso sociale (è uno strumento di prevenzione dei conflitti socio-lavorativi) e fornisce una legittimazione aggiuntiva all'azione politica dei Governi<sup>34</sup>. A tal fine, vale la pena ricordare che, secondo l'OIL, il dialogo sociale costituisce uno dei prerequisiti essenziali per un lavoro dignitoso e, in modo complementare, consente una progettazione più efficace delle politiche pubbliche, con un ventaglio più ampio di possibili soluzioni e, soprattutto, aiuta a garantire la pace sociale, a dare maggiore legittimità e consenso alle politiche adottate e, persino, può aiutare quando si tratta di attenuare gli effetti negativi delle crisi sui gruppi sociali più vulnerabili<sup>35</sup>, evitando così l'aumento delle disuguaglianze. Oltre a quanto sopra, il dialogo sociale è una modalità di svolgimento dell'attività sindacale particolarmente adatta per affrontare i cambiamenti sostanziali e permanenti che hanno avuto luogo nel mondo del lavoro negli ultimi decenni (digitalizzazione, robotizzazione, esternalizzazione, internazionalizzazione, adattamenti dei processi produttivi ai requisiti ambientali, ecc.) e gli effetti che tali cambiamenti stanno avendo sugli interessi dei lavoratori e rendendoli compatibili con le esigenze di competitività, vitalità e flessibilità delle aziende. In questo nuovo e complesso contesto socioeconomico e di fronte alle nuove esigenze di tutela degli interessi dei lavoratori, le strategie sindacali hanno dovuto adattarsi quando è diventato chiaro che in questo contesto le misure di confronto e conflitto spesso non erano più appropriate o operative, soprattutto se la regolamentazione di questo tipo di misure di confronto è troppo restrittiva e non adattata alla realtà attuale, come nel caso della Spagna<sup>36</sup>. Attraverso il dialogo sociale, infatti, i protagonisti delle relazioni di lavoro, conoscendo meglio di chiunque altro le nuove circostanze e i nuovi problemi del lavoro che si sono presentati, possono proporre le migliori soluzioni basate sulla comprensione e sulla composizione equilibrata degli interessi in conflitto e, di conseguenza, orientare adeguatamente l'azione politica e promuoverne l'efficacia<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Lo conferma il Consiglio economico e sociale spagnolo, *Agenti sociali e governance democratica: il ruolo dei partner sociali nel consolidamento della democrazia politica e nello sviluppo della democrazia partecipativa*, 2016, 27, dichiarando che il dialogo sociale, sia bipartito che tripartito, “rappresenta un livello particolarmente qualificato di concretizzazione della democrazia partecipativa ed è uno strumento chiave per una buona governance democratica”, aggiungendo a p. 29 che “La democrazia partecipativa è stata quindi costruita in un lungo periodo di tempo e in molti paesi, attraverso abbondanti esempi di legislazione negoziata e di piani e programmi sottoposti a consultazione, in molti settori quali l’occupazione, i sistemi di protezione sociale, l’istruzione e la formazione, le relazioni sindacali, la competitività economica e aziendale, le politiche economiche settoriali e molti aspetti delle politiche e dei servizi pubblici”.

<sup>34</sup> Lo sottolineano, tra molti altri autori, RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., *Il dialogo sociale come premessa: il ruolo degli agenti sociali nella gestione dei conflitti*, in RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., ÁLVAREZ CUESTA H. (a cura di), *La mediazione nell'ambito del diritto del lavoro. Prospettiva amministrativa e penale.*, Barcellona, 2022, 177. L'autore afferma a questo proposito che “Sebbene, in democrazia, la legittimità delle decisioni esecutive e legislative risieda nella rappresentanza elettorale ottenuta alle urne dal Governo e dai partiti politici, è indubbio che anche gli agenti sociali detengono una rappresentanza legittima. Ecco perché l'intesa tra quest'ultima e l'amministrazione contribuisce a conferire un ulteriore livello di legittimità necessario a garantire sia la stabilità politica sia la pace sociale, soprattutto in tempi di crisi, quando è necessario apportare adeguamenti difficili da assimilare per ampi settori della società.”.

<sup>35</sup> ILO, *Dialogo sociale tripartito nazionale: una guida ILO per un dialogo sociale migliore Governo*. Ginevra, Ufficio delle pubblicazioni dell'OIL, 2013, 18.

<sup>36</sup> Ciò è evidenziato da RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., *Il dialogo sociale come premessa: il ruolo degli agenti sociali nella gestione dei conflitti*, op. cit., 172.

<sup>37</sup> L'Unione europea ritiene che ciò sia vero, poiché il dialogo sociale tra sindacati, associazioni dei datori di lavoro e governi offre alle parti del contratto sociale l'opportunità di riflettere sulle questioni sociali più ampie sollevate dalla situazione attuale e su come affrontare quelle future, orientando così le risposte politiche in modo consensuale per una loro attuazione efficace.

In Spagna il ricorso al dialogo sociale/conciliazione non è in nessun caso obbligatorio e non è soggetto ad alcuna regolamentazione sulla procedura da seguire, per cui si svolge in modo piuttosto informale. D'altro canto, bisogna tenere conto che si tratta di uno strumento di azione sindacale che, *di fatto*, è riservato ai sindacati - e alle associazioni imprenditoriali - che hanno lo status di più rappresentativi secondo i criteri stabiliti dal LOLS - l'audizione elettorale -, il che è giustificato dalla necessità che tali organizzazioni siano in grado di rappresentare gli interessi generali di tutti i lavoratori e non solo di alcuni. Infine, occorre sottolineare che si tratta di uno strumento con una lunga tradizione nel nostro Paese, che risale agli inizi dello Stato Sociale e Democratico di Diritto inaugurato con la CE del 1978 e, sebbene da allora abbia attraversato diverse fasi di ascesa e declino, si può affermare che, senza dubbio, il dialogo sociale è stato un mezzo di azione sindacale molto rilevante che ha influenzato in modo significativo la progettazione del modello socioeconomico e ha reso possibile un intervento più che rilevante delle principali organizzazioni sindacali nell'attività politica spagnola in materia socioeconomica, e attraverso il quale sono riuscite a incorporare efficacemente gli interessi dei lavoratori in tali misure e, di conseguenza, a ottenere progressi e miglioramenti sostanziali nelle loro condizioni di vita e di lavoro<sup>38</sup>.

Nella prima fase, subito dopo l'approvazione del CE, il coordinamento sociale si concretizzò in tre grandi accordi, due dei quali bilaterali, sottoscritti tra il sindacato UGT e l'associazione patronale CEOE (l' Accordo interconfederale di base -ABI- del 1979 e l'Accordo quadro interconfederale di contrattazione collettiva -AMI- del 1980), e un terzo, tripartito, che prevedeva il coinvolgimento del Governo e anche del sindacato assente nei due accordi precedenti, CCOO<sup>39</sup>, il Contratto nazionale di lavoro -ANE- del 1981. Tutti di ampio contenuto sindacale e sociale, volti a migliorare la situazione complessiva dei lavoratori in un contesto di grave crisi economica. Il primo di questi, l'ABI, è particolarmente degno di nota poiché contiene una proposta di regolamentazione di un futuro Statuto dei lavoratori che troverà in gran parte riscontro nel testo legislativo definitivamente approvato nel

---

<sup>38</sup> Vedi RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., *Il dialogo sociale come premessa: il ruolo degli agenti sociali nella gestione dei conflitti*, op. cit., 175 e segg., che conclude che “Comunque sia, nessuno può dubitare, dopo oltre quarant'anni di progresso costituzionale, che gli accordi tripartiti nati dal dialogo sociale non solo abbiano avuto un impatto enorme sulla gestione del mercato del lavoro, sulla contrattazione collettiva e, in generale, sul futuro dei rapporti di lavoro, ma svolgano anche un ruolo fondamentale come garanzia di coesione e la pacificazione sociale, articolando al contempo una sorta di “democrazia concertata” che, estendendosi ad altri ambiti (salute, dipendenza, cultura, istruzione, edilizia abitativa, ambiente, infrastrutture, protezione sociale, fiscalità, giustizia, ecc.), è fondamentale per l'orientamento delle politiche del Paese ed è essenziale, soprattutto, per arbitrare misure volte a superare le difficoltà della congiuntura economica.”. In senso analogo, si esprime MORENO VIDA MN, *Los Acuerdos de concertación social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía*, in *Temas Laborales*, 2013, 20, 103: “Non c'è dubbio, naturalmente, che il dialogo e la concertazione sociale costituiscano un metodo particolarmente idoneo per affrontare i problemi economici e sociali dei paesi sviluppati (senza dimenticare che, come in Spagna, sono stati fondamentali nei processi di transizione politico-sociale e di normalizzazione democratica), avendo oggi un carattere strutturale e indispensabile nelle società avanzate (neo-corporativismo democratico). Qualunque sia la forma che assumono, il dialogo e la conciliazione sociale sono stati considerati un tratto distintivo del nostro modello di società e, più specificamente, del nostro modello politico-sociale, ed esiste un ampio consenso sul fatto che abbiano contribuito in modo decisivo alle profonde trasformazioni politiche, economiche e sociali che il nostro Paese ha vissuto.”.

<sup>39</sup> Secondo ARIZA J., *Il ruolo del sindacalismo nello sviluppo della democrazia: una prospettiva storica*, op. cit., 100, la ragione principale per cui il sindacato CCOO non firmò i primi due Accordi interconfederali fu la sua ideologia essenzialmente anticapitalista, totalmente diversa e opposta all'ideologia “riformista” dell'UGT e di tutti i sindacati europei di origine socialdemocratica che, di conseguenza, erano favorevoli ai patti sociali. Per la CCOO, sebbene sia vero che questo tipo di accordo potrebbe comportare alcuni vantaggi per i sindacati e i lavoratori, questi non sono accettabili se il prezzo da pagare è garantire la pace sociale e rinunciare a mettere in discussione il sistema capitalista e i rapporti di potere su cui si basa. Questa divergenza di obiettivi e strategie d'azione tra i due principali sindacati -UGT e CCOO- dopo l'approvazione del CE e la celebrazione delle prime elezioni democratiche, determinò la rottura dell'azione sindacale unitaria che si era sviluppata in precedenza alla fine della dittatura e durante la fase di transizione politica per promuovere e rafforzare le basi democratiche in Spagna.

1980<sup>40</sup>. Questi tre Accordi mostrano chiaramente la grande influenza che i sindacati hanno avuto in questi primi, ancora deboli, inizi<sup>41</sup>della democrazia spagnola, nella progettazione della politica sociale ed economica spagnola, nonché nella democratizzazione dei rapporti di lavoro all'interno delle aziende.

Fin dal decennio dell'instaurazione di un regime democratico nel nostro Paese, il dialogo sociale, nelle sue due maggiori manifestazioni, è stato costante, anche se, logicamente, con alti e bassi, soprattutto nel suo aspetto tripartito di accordo sociale. In generale, i periodi più critici sono stati quelli in cui l'economia andava meglio e in cui il governo in carica aveva un orientamento progressista, mentre nei periodi di grave crisi economica e con governi di destra il consenso sociale è regredito. D'altro canto, occorre anche notare che le forme e i contenuti del dialogo sociale e della consultazione si sono evoluti nel tempo, passando dall'affrontare questioni socio-lavorative molto generali a concentrarsi sempre più su aspetti molto più specifici (pensioni, salari, riforme del lavoro, ecc.). Infine, vale la pena sottolineare come il dialogo e l'accordo sociale non siano più fenomeni sviluppati esclusivamente a livello statale (centralizzato) ma siano stati attuati anche a livello regionale.

---

<sup>40</sup> La regolamentazione dello Statuto dei Lavoratori concordata in sede ABI non venne sostenuta dal sindacato CCOO, soprattutto perché molto meno tutelante e ambiziosa dell'iniziativa denominata "Codice dei diritti dei lavoratori" da esso elaborata e presentata nel 1977 al Parlamento tramite il Gruppo parlamentare comunista e che fu respinta.

<sup>41</sup> Come è stato chiaramente evidenziato dal tentato colpo di stato militare portato a termine dai militari il 23 febbraio 1981.