



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia
STUDI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - C. Buzzacchi - Q. Camerlengo - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

Andrea Michieli

La partecipazione nei rapporti economici

Il compito disatteso della Repubblica



G. Giappichelli Editore



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

STUDI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - C. Buzzacchi - Q. Camerlengo - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

La presente Collana “Studi di diritto dell’economia” raccoglie i risultati delle ricerche promosse dagli studiosi di area giuridica del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l’Economia dell’Università degli Studi di Milano Bicocca. Essa è destinata ad accogliere ricerche monografiche e si caratterizza per l’apertura a tematiche e fenomeni che sono ampiamente riconducibili alla vasta area del diritto dell’economia.

Comitato scientifico:

Pia Acconci (Università Teramo); Adelina Adinolfi (Università Firenze); Martin Belov, (University S. Kliment Ohridski Sofia); Aretta Benedetti (Università Milano Bicocca); Gianluigi Bizioli (Università Bergamo); Monica Bonini (Università Milano Bicocca); Antonella Brozzetti (Università Siena); Camilla Buzzacchi (Università Milano Bicocca); Susanna Cafaro (Università Salento); Roberta Calvano (Università Roma Unitelma Sapienza); Quirino Camerlengo (Università Milano Bicocca); Mario Campobasso (Università della Campania Luigi Vanvitelli); Tamara Capeta (Università Zagabria); Andrea Cardone (Università Firenze); Giacomo D’Attorre (Università Molise); Vincenzo De Stasio (Università Bergamo); Vincenzo Ferrante (Università Cattolica Milano); Federico Ferretti (Università Bologna); Stefania Giova (Università Molise); Matteo Gnes (Università Urbino Carlo Bo); Carla M. Gulotta (Università Milano Bicocca); Martin Ibler (Universität Konstanz); Angela Lupone (Università Milano); Giuseppe Manfredi (Università Cattolica Piacenza); Ilenia Massa Pinto (Università Torino); Francesca Mattassoglio (Università Milano Bicocca); Gabriele Nuzzo (Università Milano Bicocca); Francesco Pallante (Università Torino); Michela Passalacqua (Università Pisa); Giovanni Perlingieri (Università Roma Sapienza); Alessandra Pioggia (Università Perugia); Filippo Pizzolato (Università Padova); Guido Rivosecchi (Università Padova); Carmela Salazar (Università Mediterranea – Reggio Calabria); Dario Scarpa (Università Milano Bicocca); Chiara Tripodina (Università Piemonte Orientale); Anna Trojsi (Università Magna Graecia Catanzaro).

Andrea Michieli

La partecipazione nei rapporti economici

Il compito disatteso della Repubblica



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1052-4

ISBN/EAN 979-12-211-6015-4 (ebook)

I volumi pubblicati nella presente Collana sono stati oggetto di procedura di doppio refereggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Il volume è pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università di Padova.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A Paola

INDICE

	<i>pag.</i>
Introduzione	1
 <i>Capitolo I</i>	
Partecipazione economica, questione sociale e crisi dello Stato	
1. La grande trasformazione del lavoro: rivoluzione industriale, questione sociale e nascita delle organizzazioni sindacali	17
a) Rivoluzione industriale e mutamento dell'organizzazione del lavoro	19
b) La "codificazione" del capitale: profili giuridici di consolidamento della società commerciale	24
2. La ricezione del mutamento da parte della dottrina gius-pubblicistica	39
a) Partecipazione economica nella Costituzione di Weimar	40
b) Pluralismo, rappresentanza e crisi dello Stato	53
c) Corporativismi e partecipazione economica	66
 <i>Capitolo II</i>	
La partecipazione dei lavoratori nella Costituzione italiana	
1. Una democrazia sostanziale perché fondata sul lavoro	75
a) Democrazia sostanziale, oltre lo Stato liberale	75
b) La sostanza della democrazia nei rapporti economici	79
2. Gli strumenti di democratizzazione economica	93
3. Pluralismo e rappresentanza degli interessi nella Costituzione	130
a) Pluralismo e organizzazioni degli interessi economici	130
b) Il sindacato e la "comunità del lavoro"	134
c) Il Cnel come organo di 'chiusura' del sistema di rappresentanza degli interessi dei lavoratori	138

*Capitolo III***Partecipazione dei lavoratori e rappresentanza degli interessi nell'ordinamento costituzionale italiano**

1. La partecipazione del sindacato: informalità e conflitto nelle relazioni industriali italiane	150
a) Le ragioni della mancata attuazione dell'art. 46 Cost.	150
b) La mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e le sue conseguenze	153
c) La partecipazione sindacale	156
d) La legittimazione del regime sindacale "di fatto" operata dalla dottrina	160
e) Il consolidamento del regime fattuale: lo Statuto dei lavoratori	163
f) La presenza sindacale nei luoghi di lavoro	167
g) La concertazione come esito di un processo di verticalizzazione della partecipazione economica	172
h) Il dissolvimento della via italiana alla partecipazione	176
2. La partecipazione dei lavoratori come esigenza senza diritto	182
a) Le forme della partecipazione	182
b) I diritti di informazione e consultazione: dallo sperimentalismo partecipativo ai contratti collettivi	190
c) L'attuazione della normativa europea sul coinvolgimento dei lavoratori	194
d) Le proposte di attuazione legislativa dell'art. 46 Cost.	198
e) Un'attività economica realmente democratica. Il ruolo dei lavoratori nell'impresa cooperativa e in quella sociale	208
f) La partecipazione e le trasformazioni del lavoro	214
g) Imprese tecnologiche e industria 4.0: partecipazione per l'innovazione o coinvolgimento competitivo?	223
h) I limiti dell'attuale organizzazione del lavoro	229
i) Le finalità costituzionali della partecipazione dei lavoratori	232
l) Attuare l'art. 46 Cost.	239
3. Le incomplete forme della rappresentanza degli interessi	246
a) Il Cnel come paradigma di un sistema rappresentativo disarticolato	246

pag.

Capitolo IV

La partecipazione economica oltre gli Stati:
ordinamenti europeo e globale

1. La partecipazione economica nell'ordinamento comunitario: un disegno funzionalista	269
a) Dal mercato al lavoro, dal lavoro alla concorrenza	269
b) La partecipazione tra concorrenza, flessibilità del lavoro e sistemi nazionali	271
c) La rappresentanza degli interessi nel dialogo sociale	283
2. Mercato internazionale e partecipazione dei lavoratori: una traccia per pensare la democrazia economica oltre gli Stati	303
a) Globalizzazione, catene di valore e residualità dei diritti sociali	304
b) Oil: regolazione del lavoro e dialogo tripartito	306
c) La partecipazione nelle imprese globali: uno strumento di democratizzazione dei processi economici	315

Conclusioni	323

Bibliografia	349

INTRODUZIONE

Lo spessore della democrazia iscritta nella Costituzione italiana è più profondo dello strato, solo superficiale, delle istituzioni di rappresentanza politica. Quest'ultima disegna una delle estensioni del legame che unisce la società, coordina le relazioni tra le persone e regola i rapporti politici, economici e sociali. Al di sotto del sistema politico, a darne fondamento, si trova una stratificazione di rapporti che la Costituzione non lascia al potere del singolo o di un gruppo, ma che informa ai principi di libertà ed eguaglianza, mediante «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2 Cost.).

In questo disegno di una democrazia «di spessore»¹, perciò non solo politica, ma economica e sociale, definita come «sostanziale»², si iscrivono le norme costituzionali sui rapporti economici. Le relazioni economiche nella Costituzione italiana sono regolate nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà e, d'altro lato, il principio di uguaglianza che impone un riequilibrio dinamico delle situazioni soggettive e collettive e i diritti di partecipazione dei lavoratori. Il bilanciamento tra questi principi era definito dai costituenti come la “finalizzazione delle libertà”, ovvero il temperamento delle libertà e il loro indirizzamento verso le finalità costituzionali e, tra queste, in particolare la promozione del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35 Cost.), come luogo e tempo privilegiati dello sviluppo della persona umana e di costruzione del legame sociale. Per tale ragione le disposizioni economiche della Costituzione hanno posto al centro la “persona che lavora”, non il lavoro come fattore della produzione, né l'impresa, né tantomeno il mercato.

Per attuare questo progetto, la Costituzione ha previsto sia istituti redi-

¹ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019, p. 63 ss.

² Ci si riferisce alla nozione utilizzata da Giuseppe Dossetti. Cfr. G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, Zikkaron, Marzabotto, 2017.

tributivi³ che partecipativi (o pre-distributivi)⁴: i primi sono finalizzati a modificare i «caratteri del processo di accumulazione, con l'obiettivo di realizzare un maggior controllo, una titolarità diffusa dei processi economici e una deconcentrazione della ricchezza»; gli istituti partecipativi⁵ valorizzano il contributo dei soggetti coinvolti nelle dinamiche economiche (lavoratori, consumatori, imprenditori e imprese, associazioni portatrici di interesse ...).

La Costituzione italiana ha voluto attribuire ai lavoratori un ruolo rilevante nelle attività produttive e nell'organizzazione dello Stato⁶, riconoscendo libertà e diritti di partecipazione economica che vedono protagonisti i singoli e le organizzazioni di essi rappresentative: la facoltà dei sindacati di stipulare contratti *erga omnes* (art. 39); la possibilità di riservare o trasferire allo Stato, a enti pubblici, a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese (art. 43); la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità (art. 45); il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese (art. 46); e, infine, la promozione dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese (art. 47).

Le menzionate disposizioni sulla partecipazione dei lavoratori sono state attuate tardivamente o parzialmente e ciò ha marginalizzato il rilievo della partecipazione economica dei lavoratori nel dibattito culturale⁷ e gius-pubblicistico⁸.

³ Gli strumenti redistributivi previsti dalla nostra Costituzione sono: la nazionalizzazione di settori economici ritenuti di particolare rilevanza per il settore pubblico; la partecipazione pubblica nel sistema di imprese in alcuni settori; la politica industriale che tende a riequilibrare i luoghi e settori più svantaggiati; e ancora: la politica fiscale, dei redditi e la legislazione sociale. La redistribuzione prevede che le istituzioni pubbliche – sia quelle rappresentative sia quelle indipendenti – intervengano nell'economia per regolare, orientare e partecipare al mercato.

⁴ L. BENEDETTI, *Democrazia economica e democrazia industriale. Partecipazione, redistribuzione, uguaglianza*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994, p. 28.

⁵ Strumenti di partecipazione economica sono: l'informazione, la consultazione, il diritto di veto, l'organizzazione partecipata del lavoro, la codeterminazione, la cogestione, l'autogestione e la cooperazione; la legislazione di supporto all'attività sindacale, nonché l'attività sindacale stessa.

⁶ Così S. RODOTÀ, *Introduzione*, in S. GUERRIERI *et al.* (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza: atti del Convegno di studi: Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.

⁷ Si veda per esempio un recente volume sulla democrazia economica che non menziona il problema della partecipazione dei lavoratori e l'art. 46 Cost.: L. PENNACCHI, *Democrazia economica*, Castelveccchi, Roma, 2021.

⁸ È stato annotato che, anche dal punto di vista della riflessione scientifica, «l'inattua-

Un ulteriore effetto della mancata attuazione delle norme sulla partecipazione economica dei lavoratori pare quello di aver circoscritto la democrazia economica all'intervento pubblico nell'economia: così le norme costituzionali sui rapporti economici sono state generalmente intese come quelle attraverso cui lo Stato interviene nella distribuzione della ricchezza, nella regolazione degli scambi e nell'offerta di beni e servizi, non anche quelle che riguardano l'introduzione di regole per la formazione di decisioni democratiche *nello* sviluppo dei rapporti economici.

Inoltre la marginalità dei diritti di partecipazione dei lavoratori ha provocato una oramai consolidata separazione teorica tra la dimensione della partecipazione all'economia nel suo complesso – anche per l'irrelevanza della programmazione economica *ex art.* 41, ultimo comma⁹ – e quella realizzata nei luoghi di lavoro, quasi che le due dimensioni siano distinte e prive di correlazione, sia fattuale che costituzionale.

La presente ricerca ha per oggetto l'approfondimento degli istituti di partecipazione dei lavoratori che la Costituzione propone, intesi come forme di «autorealizzazione della persona nel lavoro»¹⁰. Per questa ragione, esulano dal campo di studio sia gli istituti redistributivi, sia quelli partecipativi che prevedono forme di influenza verso il legislatore, poste in essere da soggetti diversi dai lavoratori, quali i consumatori¹¹ o coloro che svolgono attività di *lobbying*¹².

zione dell'art. 46 ha fatto scemare l'interesse degli studiosi di diritto commerciale e di diritto pubblico verso gli istituti di partecipazione dei lavoratori, oggi appannaggio esclusivo dei giuslavoristi e dei sociologi del lavoro»: F. CAPORALE, E. FREDIANI, *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021, pp. 279-304.

⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 1124.

¹⁰ B. TRENTIN, *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano, 1997.

¹¹ Su questi aspetti si rinvia a F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo: diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Giuffrè, Milano, 2009; nonché a F. PEDRINI, *Consumo, risparmio, finanza: un'analisi costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

¹² È definito *lobbying* quel «processo per mezzo del quale i rappresentanti dei gruppi di interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, dei *decision makers*, i desideri dei loro gruppi. *Lobbying* è quindi soprattutto una trasmissione dei messaggi da un gruppo di pressione ai *decision makers* per mezzo di rappresentanti specializzati (e, in alcuni casi, come negli USA, legalmente autorizzati) che possono, o no, far uso della minaccia di sanzioni»: G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO *et al.* (a cura di), *Dizionario di*

Tra le disposizioni sulla partecipazione economica, particolare rilevanza è data al «diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende» (art. 46 Cost.). Il tema della partecipazione dei lavoratori è stato oggetto di un dibattito carsico¹³ nell'ambito del diritto del lavoro e delle relazioni industriali¹⁴, tanto da oscurare il precepto dell'art. 46 e da far decretare l'«obsolescenza irrimediabile della norma»¹⁵. Si spiega anche per questa ragione la prevalenza di riflessioni gius-lavoristiche e corporativistiche sulla partecipazione dei lavoratori e la sostanziale assenza di riflessioni costituzionalistiche. Le ragioni della marginalità dell'art. 46 nel dibattito gius-pubblicistico sono diverse e attengono perlopiù alla difficoltà di dare conto dell'importanza di una disposizione sintetica, incapace di restituire la portata del dibattito costituente, contenente una riserva di legge mai azionata dal legislatore.

In tal senso, si è tentato di ricostruire il significato sistemico della «collaborazione dei lavoratori» quale strumento principale per veicolare l'«effettiva» partecipazione dei lavoratori e, dunque, istituto non confinato all'organizzazione dei rapporti entro l'azienda, ma via privilegiata – se non addirittura, presupposto – di quel processo trasformativo e di democratizzazione, iscritto nell'art. 3 Cost., in cui i diritti di partecipazione non sono confinati nella sola sfera dei diritti politici. Da questa disamina si è tentato di far emergere come la partecipazione dei lavoratori non sia solo uno strumento non attuato del “potenziale” costituzionale, ma il fulcro di un sistema di democrazia economica che non si esaurisce nella capacità redistributiva del

politica, Utet, Torino, 2016. Va peraltro rilevato come sia difficile dare una definizione del fenomeno del *lobbying*: M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, Roma, 2011, p. 21 ss. Il modello delle *lobby* – a differenza di quello della rappresentanza degli interessi – presuppone un modello pluralistico-conflittuale: L. ORNAGHI, S. COTELLESA, *Interesse*, il Mulino, Bologna, 2000. C'è chi ha annotato che tale modello – più vicino all'impostazione americana – non corrisponde a quello del nostro ordinamento costituzionale: P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, 1987. Sul concetto di interesse economico si veda anche G. SABELLI, *La democrazia trasformata: la rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, Milano, 2010.

¹³ Si è parlato in tal senso di «eterno ritorno»: A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, IT, 219, 2014.

¹⁴ T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Treccani – Diritto online*, 2017.

¹⁵ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990, p. 14.

potere politico e che, anzi, ad esso conferisce fondamento. La partecipazione dei lavoratori, così delineata, assume una rilevanza costituzionale inesplorata poiché non confinata ai profili della regolazione dei rapporti di lavoro o dell'organizzazione aziendale, ma attiene alla forma del governo democratico dell'economia.

Si è inoltre tentato di verificare se il percorso ermeneutico potesse trovare forme di validità e attualità nell'odierno contesto economico¹⁶: la moltiplicazione delle esperienze partecipative si ritiene abbia confermato la necessità di un'opera di riordino sistematico del tema nella prospettiva costituzionale. In tempi recenti, infatti, l'art. 46 è stato da più parti invocato, dapprima come strumento per superare la crisi economico-finanziaria del 2008 e, più recentemente, come istituto capace di creare innovazione nella rivoluzione digitale. Vi sono state poi significative manifestazioni di interesse da parte dei sindacati dei lavoratori e datoriali: se nel passato ogni forma di collaborazione, da parte sindacale, era considerata veicolo di allentamento della contrapposizione tra lavoratori e capitale e, da parte datoriale, come forma di ingerenza dei lavoratori nelle scelte aziendali, oggi invece la partecipazione è vissuta come forma di valorizzazione del contributo dei lavoratori e come esigenza delle imprese per la ricerca continua di innovazione¹⁷.

La partecipazione dei lavoratori presa in esame è quella che prevede l'istituzionalizzazione di forme di auto-governo dell'economico in grado di mobilitare le persone che lavorano, secondo un modello che pare corrispondere al disegno costituzionale italiano e che si potrebbe definire come pluralistico-integrativo¹⁸; in altri termini, un sistema di partecipazione e rappre-

¹⁶ Ci si è prefissati di indagare la partecipazione economica perché, tra le disposizioni costituzionali in materia economica, essa sembra avere ancora attualità nelle relazioni industriali ed essere un istituto efficace a orientare i rapporti economici alla realizzazione delle finalità costituzionali. È d'altra parte vero che, così come argomentato per la scienza giuslavorista, la dottrina costituzionalistica non debba necessariamente essere sollecitata a trovare forme di attualità e congruenza con la razionalità efficientista dell'economia, quanto piuttosto essere invitata a domandarsi quale economia e quale mercato debbano essere presi a modello e se essi siano fondati su paradigmi – come quello della massimizzazione egoistica dell'utilità individuale – compatibili con i principi e le disposizioni costituzionali. Si vedano sul punto le annotazioni di A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neo-moderno*, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁷ R. CARAGNANO, *Il codice della partecipazione: contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 2011, p. XV.

¹⁸ Tra modello conflittuale e integrativo è stata sottolineata la seguente differenza: «Nel primo modello prevale una logica di partecipazione procedimentale, in cui gli interessi sono

sentanza economica che non mira a influire sul potere politico, ma a dare forma ai rapporti economici. In tale inquadramento, la rappresentanza degli interessi è trattata come problema pubblicistico, di rilievo costituzionale e democratico¹⁹.

Il proposito di fornire un inquadramento sistematico della democrazia economica nel lavoro ha richiesto di analizzare la partecipazione sia nel suo momento “di base” – del lavoro nei suoi luoghi –, sia nella sua dimensione organizzata e rappresentativa mediante i sindacati e nelle istituzioni di rappresentanza degli interessi economici. Si ritiene, infatti, che la Costituzione italiana proponga un modello in cui la rappresentanza degli interessi assume una dimensione pubblica e nel quale i rapporti economici, mediante la rappresentanza, escono dall’indistinto mercato dell’interesse del singolo per far emergere conflitti che incidono sui diritti, doveri e libertà costituzionali.

Pertanto, si è inteso mettere in luce il rapporto tra partecipazione nei luoghi di lavoro (infra-aziendale) e la rappresentanza degli interessi finalizzata al coordinamento e alla pianificazione economici (super-aziendale). Si ritiene, infatti, che la partecipazione economica nel disegno costituzionale sia pensata nella sua realizzazione locale (mediante la partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro), in quella collettiva (attraverso i sindacati) e rappresentativa (nelle istituzioni di rappresentanza degli interessi economici). Il nesso – tra partecipazione e rappresentanza – sarà oggetto della ricerca, sia in termini di ermeneutica costituzionale sia al fine di un corretto inquadramento storico-ricostruttivo degli istituti menzionati²⁰.

in quanto tali legittimati e la decisione finale matura da un contraddittorio condotto senza ambizioni sintetiche, ma con stile pressoché arbitrale. In questo schema, in alcuni sistemi politici, si colloca anche legittimamente (e dunque apertamente) l’azione diretta di tipo lobbystico. Il modello pluralistico-integrativo, verso cui inclinavano i costituenti, tende invece a ricercare la mediazione proiettando gli interessi entro un’arena di compensazione politica» in F. PIZZOLATO, V. SATTA, *I Consigli regionali dell’economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d’attuazione*, in *Regioni e strumenti di governance dell’economia: le trasformazioni degli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 7.

¹⁹ Si è consapevoli che tale lettura non è storicamente da tutti accolta, in quanto in dottrina alcuni autori hanno relegato la rappresentanza degli interessi in una sfera prettamente privatistica. Si veda G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.

²⁰ In dottrina si registrano argomenti contrari alla ricostruzione unitaria della categoria di partecipazione. Si veda A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 2.; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia: evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013, p. 7 ss.; L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’azienda*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 910. Quest’ultimo ritiene che la partecipazione

Con riferimento alle istituzioni rappresentative, si analizzerà la funzione di raccordo del Cnel e delle istituzioni di rappresentanza sintetica delle organizzazioni economico-sociali che contribuiscono all'auto-governo o al supporto dell'indirizzo politico per il governo dell'economia, oltre che le istituzioni europee e internazionali di rappresentanza (dal Comitato economico e sociale europeo alla Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro).

Il tema indagato ha posto alcune questioni metodologiche.

Una prima difficoltà che si è dovuta affrontare nell'indagine è rappresentata dall'articolazione delle disposizioni costituzionali in tema di partecipazione. Infatti, dalla Carta è sussumibile un progetto di democrazia economica e industriale che però, alla luce del testo delle disposizioni costituzionali, è privo della definizione e dell'articolazione che aveva, per esempio, quello previsto nella Costituzione di Weimar. I costituenti, infatti, pur avendo trovato un accordo su alcuni principi fondamentali, tra cui il profilo della centralità – antropologica, sociale e democratica – del lavoro e la necessità di temperare le forme di potere nelle relazioni economiche, preferirono demandare le scelte puntuali al legislatore ordinario (come accaduto per gli artt. 46 e 99) oppure adottare modelli – come quello sindacale di cui all'art. 39 Cost. – che già erano irrimediabilmente difforni dallo sviluppo della realtà storica all'epoca dell'approvazione. In materia di partecipazione economica dei lavoratori si registrò «più di altri dibattiti, un problema procedurale, cioè la disarticolazione del tema del “controllo sociale dell'attività economica” in distinti, minuti, segmenti»²¹; un problema, come si vedrà, procedurale da imputarsi prevalentemente alla suddivisione dei lavori tra la I e la III sottocommissione della Commissione per la costituente. Questa frammentazione, d'altra parte, non fa venir meno il significato del progetto

a livello aziendale e democrazia economica si pongano su due piani che «pur attendendo all'esercizio di autorità e poteri nella sfera dell'economia, sono comunque distinti e conducono alla rilevazione e alla considerazione di interessi e dinamiche non sovrapponibili». Per questa ragione egli afferma che «democrazia politica non è estranea alla democrazia economica, ma viene prima (la rende possibile) e si sviluppa dopo».

²¹ Così P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1977. L'A. aggiunge che la «rilevanza storica del dibattito costituente sull'art. 46 non consiste probabilmente tanto nel contributo che seppe dare ai contenuti della “partecipazione” o del “controllo” operaio», con ciò rilevando una certa marginalità degli istituti partecipativi.

costituzionale, ma in passato ha contribuito a oscurarlo: lo scopo della ricerca è anzitutto quello di riarticolare questo mosaico e provare a coglierne normatività, attualità ed efficacia. La ricomposizione costituzionale del mosaico della partecipazione economica può far emergere il potenziale delle norme costituzionali non attuate in materia, ma anche di contribuire a modificare la prospettiva con cui si guarda a tali disposizioni di cui parte della dottrina, in ragione della parziale attuazione, sottolinea – sia per ciò che concerne la capacità regolativa che quella distributiva – l'inefficacia e la crisi in ordine alla pretesa della Costituzione di ordinare e regolare i rapporti economici²².

Una seconda difficoltà metodologica deriva dalla mancata (nel caso dell'art. 46) o parziale (con riferimento agli artt. 39, 45 e 99) attuazione delle disposizioni costituzionali. In ragione di ciò, è parso necessario analizzare le disposizioni a partire dalla formazione e dall'ermeneutica del testo e successivamente inquadrarle nel contesto delle relazioni economiche. La ricerca ha dunque seguito le tracce – interne e sovranazionali – di attuazione del disegno partecipativo, raccogliendo disposizioni normative, indirizzi giurisprudenziali e prassi delle parti sociali²³.

Soprattutto con riferimento all'art. 46 Cost., è stato necessario analizzare la storia delle relazioni industriali in Italia e i diversi orientamenti che l'hanno indirizzata²⁴. Vista l'eterogeneità dei fattori da tenere in considerazione, si è tentato di leggere i temi descritti anche alla luce di studi e ricerche provenienti da altre discipline (storiche, economiche e sociologiche) di cui si troverà riscontro nel corso dello sviluppo argomentativo e del consistente

²² La «crisi della normatività costituzionale come pensata dal secondo dopoguerra ad oggi è essenzialmente crisi del rapporto tra politica ed economia; o, se si preferisce, crisi della pretesa delle costituzioni di ordinare e regolare i rapporti economici, secondo gli schemi elaborati dal costituzionalismo del dopoguerra e condensati nella formula delle costituzioni sociali»: così è stato rilevato da A. MANGIA, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 7-8.

²³ Si è inteso assecondare il suggerimento – formulato più di quarant'anni fa – secondo cui, «semmai si vo[gli]a dare una qualche forma di applicazione al dettato dell'art. 46, occorrerà in primo luogo guardare all'evoluzione storicamente avvenuta durante l'ultimo trentennio nel sistema di relazioni industriali del nostro paese e all'integrazione, ormai prevalente, che ne è derivata, degli artt. 39 e 40»: P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 207.

²⁴ Infatti, il tema della partecipazione dei lavoratori «non può essere considerato separatamente dal contesto più ampio delle forme dell'organizzazione sindacale e della rappresentanza nell'impresa, della struttura della contrattazione collettiva, delle relazioni tra sindacati e Stato»: M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

dibattito dagli studiosi di diritto del lavoro²⁵. Tale scelta è maturata dalla convinzione che l'analisi costituzionale, particolarmente nelle tematiche dei rapporti economici, debba guardare alle disposizioni tenendo conto della mutevole realtà del mercato e del lavoro²⁶. Il medesimo approccio metodologico è stato utilizzato anche per le organizzazioni di rappresentanza degli interessi che sono state analizzate da diversi punti di osservazione: quello teorico-dogmatico con riguardo alla loro genesi; quello ermeneutico costituzionale nel secondo capitolo; infine, nel terzo e nel quarto capitolo, si è inteso restituire le organizzazioni di interessi nella loro «realtà sociale concreta»²⁷ per coglierne congruenze e distonie rispetto al progetto costituzionale.

Infine, non è superfluo sottolineare come l'accento conferito allo studio della democrazia economica non intenda precludere una lettura unitaria del progetto trasformativo della democrazia costituzionale, isolando le disposizioni della cosiddetta "costituzione economica"²⁸. Anzi, proprio la valorizzazione delle disposizioni in merito alla partecipazione del cittadino-lavoratore nelle dimensioni economiche, sociali e politiche costituisce la nota di unità tra le diverse dimensioni della democrazia. Da un lato, la partecipazione economica si sviluppa come forma di contribuzione, mediante il lavoro,

²⁵ Tanto che, giustamente, si è sottolineato come in tema di partecipazione vi sia stato un dibattito inversamente proporzionale rispetto al riconoscimento dell'ordinamento positivo: G. GIUGNI, *La dottrina giuslavoristica nel 1983*, in DLRI, 1984, p. 898 ss.

²⁶ Anche in ambito giuslavoristico, il dibattito metodologico è assai vivace circa la possibilità di intersecare studi di diverse discipline. È stato affermato, infatti, che «il diritto del lavoro si trova a essere, in sintesi, il *terminale di informazioni* che veicolano istanze filosofiche (e, in particolare, per l'appunto, valoriali), sociologiche, economiche, ecc., o anche semplicemente pratiche, alle quali esso non può dirsi indifferente (ma senza doversi sottomettere in partenza ad alcune di esse), a meno di volerne insensatamente negare la rilevanza, come se la proclamazione del diritto potesse idealisticamente bastare a se stessa» in R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 58 ss.

²⁷ Secondo l'insegnamento di J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 39.

²⁸ Come è stato sottolineato, «parlare della disciplina costituzionale dell'«economia» [...] si può solo se non si perde di vista l'impianto unitario della nostra Costituzione; se non si postula un'autonomia di questo settore nei confronti degli altri oggetti delle norme costituzionali; se non si dimentica che le interconnessioni fra la disciplina del sottosistema economico e quella del sistema sociale nel suo complesso sono così profonde, che la prima può essere isolata solo per comodità di analisi e – comunque – non altro che in prima approssimazione»: M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale – Estratto dal Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione privatistiche*, V, Utet, Torino, 1991, p. 375.

all'edificazione di una comunità pienamente conforme alla dimensione sostanziale della democrazia costituzionale; dall'altro, poiché da essa si sviluppa un fascio di rapporti che costruisce l'autonomia nella relazionalità, la partecipazione economica è connessa ai profili della rappresentanza degli interessi e politica.

La ricerca si articola in quattro capitoli. Nel primo si affronterà il tema della partecipazione economica dei lavoratori in chiave storico-dogmatica, indagando in che modo i movimenti operai e l'emancipazione del diritto del lavoro rispetto a quello privato abbiano riscritto i diritti di partecipazione, assumendo rilevanza pubblicistica negli ordinamenti costituzionali del XX secolo. Si vorranno attraversare le "irrequietezze" della dottrina italiana e straniera intorno a quella che Paolo Grossi ha definito la «semplicità perduta» dello Stato liberale. Tra queste tensioni ed evoluzioni, centrali per la comprensione dell'oggetto della ricerca risultano essere quelle che attraversarono il diritto del lavoro, quello societario e i problemi del pluralismo sociale e della rappresentanza degli interessi economici. Nell'attraversamento, se pur circoscritto, di queste questioni ci si propone di indagare l'emersione del problema della partecipazione economica in relazione al rapporto tra Stato, società ed economia. In questa parte del lavoro si metteranno in stretta relazione partecipazione economica e pluralismo sociale, in quanto la conquista di spazi di democrazia nella sfera dei rapporti economici avanzò significativamente proprio grazie all'organizzazione delle forze sociali²⁹.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi delle disposizioni della Costituzione in merito alla partecipazione economica dei lavoratori. Si è inteso far emergere il nesso «di integrazione funzionale all'assetto delle relazioni industriali programmata dagli artt. 39, 40 e 46 secondo un modello di plurali-

²⁹ Come ebbe a scrivere Mortati, infatti, «l'associazionismo operaio è stato il potente strumento di redenzione dei lavoratori salariati dalla condizione di inferiorità nella quale si trovavano per effetto della sperequazione di posizione di fronte ai datori di lavoro, e che ebbe a determinare conseguenze drammatiche nella fase di formazione dell'industria moderna che trovò nello sfruttamento del lavoro manuale uno dei mezzi per la sua affermazione. La conquista del diritto di associazione (che sostituiva la forza di questa all'impotenza del lavoratore isolato) poté affermarsi dopo lunghe e sanguinose lotte contro i ceti dominanti nei regimi liberali dell'epoca, che vedevano in esso un attentato al principio economico della domanda e dell'offerta, in base al quale solamente si sarebbero dovuti determinare, alla pari dei prezzi delle comuni merci, anche i livelli delle retribuzioni del lavoro»: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1193-1194.

smo conflittuale moderato»³⁰. È stata data peculiare rilevanza al commento dell'art. 46 Cost.; come osservato in precedenza, infatti, si ritiene che in tale disposizione non sia racchiusa solo una modalità, tra le possibili, per declinare lo svolgimento del rapporto di lavoro, ma l'«esigenza profonda di trasformazione del rapporto di lavoro, da rapporto di mera prestazione scambievole di lavoro contro retribuzione a rapporto di collaborazione, e dalla tramutazione della istituzione aziendale in “comunità” aziendale»³¹.

Nel terzo capitolo sarà analizzato lo svolgimento della “via italiana” alla partecipazione economica e, segnatamente, in relazione alla mancata attuazione dell'art. 46, in ordine ai rapporti sindacali e alla rappresentanza degli interessi. In tal senso, si è reso necessario ricordare il testo costituzionale con lo sviluppo storico delle relazioni sindacali in Italia la cui caratteristica fondamentale risiede nella gestione non diretta dei lavoratori delle regole e delle prassi decisionali, ma mediata dai sindacati³². Proprio alla luce della peculiare situazione dell'ordinamento italiano, ci si è domandati se e in quale misura l'assenza di forme di partecipazione nei luoghi di lavoro abbia inficiato lo sviluppo delle organizzazioni sindacali e l'efficacia delle istituzioni rappresentative. Alla luce del nesso tra partecipazione dei lavoratori e rappresentanza degli interessi, si indagherà quale sia stato e quale possa ancora essere il ruolo delle istituzioni di rappresentanza degli interessi economici – quale il Cnel – e come esse debbano rapportarsi all'indirizzo politico delle diverse istituzioni di rappresentanza democratica.

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi e alla ricostruzione del percorso di armonizzazione dell'Unione europea e dei diversi Stati in materia di partecipazione economica. In questa parte del lavoro si è inteso sottolineare come la partecipazione dei lavoratori abbia rappresentato un elemento essenziale dell'ordinamento comunitario, sia nella dimensione propriamente aziendale che in quella che si manifesta mediante il dialogo sociale europeo. Pertanto, tenendo conto della diversità delle esperienze nazionali in materia di relazioni industriali, si è tentato di dare una rilettura complessiva dell'ordinamento comunitario. Si è inteso, inoltre, proporre una traccia di riflessione

³⁰ L. MENGONI, *La riforma del Cnel*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1-2, 1984, pp. 82-92.

³¹ A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 80.

³² A. APOSTOLI, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2017, p. 10.

conclusiva in ordine alla dimensione transnazionale delle disposizioni costituzionali sulla democrazia economica. La domanda che ha mosso quest'ultima parte della ricerca è se la partecipazione economica possa costituire un fondamento della democrazia anche nella dimensione globale e, dunque, estendere la capacità prescrittiva – o almeno, l'influenza – delle disposizioni costituzionali anche oltre gli Stati e tra di essi.

Prima di entrare nel merito della trattazione, pare necessario proporre alcune precisazioni circa gli istituti e le categorie che saranno richiamati. I perimetri definitivi proposti – ancorché in forma abbozzata che sarà via via precisata nel corso del lavoro – sono tanto più necessari in quanto la materia oggetto di indagine non è stata prevista da una disciplina legislativa omogenea e riassuntiva; inoltre, essa è studiata, richiamata e praticata in diversi contesti – giuridico, sociologico, sindacale, aziendale –, connotati da specificità linguistiche e contenuti differenziati³³.

Con democrazia economica ci si riferisce all'insieme di istituti che – grazie agli strumenti del mercato, della politica economica e di istituti partecipativi³⁴ – permettono ai soggetti interessati – lavoratori, datori di lavoro, consumatori, organi politici e sociali – di incidere in modo procedimentalizzato alla determinazione delle scelte economiche³⁵.

³³ L'interpretazione della partecipazione a partire da prospettive culturali differenti e nei diversi Paesi europei conduce ad affermare che essa sia un'espressione «polisensa e tecnicamente indeterminata»: M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 3.

³⁴ È stata messa in luce la complementarità degli strumenti: G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, cit., p. 37.

³⁵ Anche la dottrina gius-pubblicistica ha dibattuto circa le diverse interpretazioni da conferire alla democrazia economica. Rescigno ha sottolineato come la formula "democrazia economica" racchiuda in sé due significati: «per entrambi si parte dalla identificazione del mondo dell'economia con i rapporti di produzione e lavoro. Per un verso, si tratta di vedere se e con quali forme siano presenti e attive nelle strutture del sistema democratico le forze economiche e se non ci siano scarti o distorsioni tra previsioni costituzionali e realtà di fatto. Dall'altro lato, si raccomanda un'indagine sulla penetrazione dei principi e delle regole della democrazia nei luoghi in cui si esercitano e si incontrano iniziativa dell'imprenditore e organizzazione del sindacato»: P. RESCIGNO, *Pluralismo e rappresentanza*, in *Il Progetto*, 55/56, 1990. Da ciò deriva una sottolineatura maggiore delle parti sociali rispetto alla dimensione della democrazia, oltre che dei procedimenti partecipativi nei luoghi di lavoro.

La democrazia industriale³⁶, più specificatamente, si riferisce «alla formazione e costruzione di poteri controbilancianti il *management*: fenomeno manifestato dai congegni più disparati, tramite i quali si realizza l'influenza dei lavoratori e delle loro organizzazioni sulla conduzione dell'impresa e dell'economia»; e ancora a «ogni procedimento o congegno di attribuzione di competenze normative, comunque, in qualunque sede e per qualsiasi materia previsto, in virtù del quale lavoratori o loro rappresentanze concorrono nella formazione di regole (decisioni) destinate a disciplinare le condizioni in cui si presta il lavoro»³⁷. La democrazia industriale è dunque il contesto entro cui è possibile sviluppare forme di «partecipazione dei dipendenti al processo decisionale delle imprese presso le quali sono occupati»³⁸.

I diritti di partecipazione dei lavoratori possono essere riconosciuti in diverse modalità³⁹ e su una scala ascendente di incidenza alla gestione delle

³⁶ Per una prima perimetrazione di questi concetti si può far riferimento alla prospettiva politologica di Dahl con cui egli si pose l'obiettivo di definire «una struttura economica alternativa la quale [...] aiuterebbe a rafforzare l'uguaglianza politica e la democrazia mediante la riduzione delle disuguaglianze originate dalle forme di proprietà e controllo delle imprese», così M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Utet, Torino, 1989, p. 9. In questa prospettiva, la democrazia economica sarebbe da considerarsi un rafforzamento e un compimento della democrazia politica: infatti, «l'assenza di livelli sufficienti di uguaglianza economica inficia l'effettività della democrazia politica ed evidenzia il problema della debolezza di un modello di democrazia puramente formale a confronto con l'esigenza di una democrazia sostanziale», così L. BENEDETTI, *Democrazia economica e democrazia industriale. Partecipazione, redistribuzione, uguaglianza*, cit., p. 20. Elemento portante della democrazia economica era per Dahl il «controllo» delle imprese la cui amministrazione «è, con assai poche eccezioni, molto poco democratica, sia di diritto che di fatto» (così R.A. DAHL, *La democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 53): la democrazia industriale, nel perimetro di quella economica, avrebbe dovuto definire le regole per una vita aziendale più democratica. Infine, c'è chi ha letto la democrazia industriale come l'insieme di forme che mirano a «definire i limiti che i lavoratori pongono all'unilateralità del potere imprenditoriale e alla sua discrezionalità, secondo procedure che consentono loro di operare dall'interno degli organi direttivi dell'impresa, riducendo possibilmente la portata della condizione di subordinazione, oltre che dello strutturale deficit di democrazia dell'impresa»: E. PAPARELLA, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del Jobs Act sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 252-264.

³⁷ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, cit., p. 245.

³⁸ L. BENEDETTI, *Democrazia economica e democrazia industriale. Partecipazione, redistribuzione, uguaglianza*, cit., p. 34.

³⁹ In ambito sociologico si deve menzionare la classificazione di Baglioni che suddivide le forme partecipative in tre modelli: antagonistiche, collaborative e integrative: G. BAGLIO-

aziende: «informazione, intesa come comunicazione di conoscenze; consultazione, intesa come possibilità per il datore di lavoro di ottenere/ricevere dai lavoratori dei consigli non vincolanti per la sua decisione; obblighi a trattare, intesi quale attività volta alla conclusione di un contratto [...]; codecisione-cogestione»⁴⁰.

Nel quadro articolato dei diritti di partecipazione⁴¹, c'è chi ha ricondotto la «collaborazione» all'interno delle forme di azione collettiva del sindacato, secondo la tradizionale categorizzazione offerta dai coniugi Webb a fine Ottocento (regolamentazione unilaterale, contrattazione collettiva, iniziativa legislativa promossa dal sindacato)⁴². C'è chi ha inteso suddividere la partecipazione secondo due modalità, valorizzando i lavoratori come soggetti titolari del diritto: in senso ampio e in senso stretto. In senso ampio, essa comprende «ogni processo che consenta ai lavoratori di esercitare una qualche influenza sul proprio lavoro, sulle condizioni e sui risultati»; in senso stretto, la partecipazione si riferisce «all'insieme di organismi e procedure, che possono essere istituiti a livello di impresa societaria e delle sue articolazioni organizzative per imporre decisioni comuni su materie ricomprese nel potere di gestione dell'impresa»⁴³. Tale definizione distingue, dunque, la partecipazione in base al grado di effettiva incisività sulla vita aziendale delle scelte dei lavoratori: così, la partecipazione in senso stretto annovererà gli strumenti in mano ai lavoratori che sono in grado di vincolare le scelte delle imprese; nell'accezione ampia, la partecipazione comprenderà, invece, anche gli strumenti di consultazione e informazione.

Nella presente ricerca la «collaborazione dei lavoratori alla gestione» è intesa quale diritto del singolo lavoratore e dei lavoratori a prendere decisioni nello svolgimento del proprio lavoro e, dunque, a determinare – in parte più o meno ampia – la vita aziendale. In questo senso si intende ricomprendere nel termine partecipazione le due categorie indicate dal d.lgs. 188/2005. L'art. 2, lett. m) del menzionato decreto definisce la partici-

NI, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, cit.

⁴⁰ R. CARAGNANO, *Il codice della partecipazione: contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 13-14.

⁴¹ A. PERULLI, *I diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 1991.

⁴² Posizione di Treu come riportata in R. CARAGNANO, *Il codice della partecipazione: contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 2.

⁴³ M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 1992.

zione come «l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori, ovvero dei rappresentanti dei lavoratori, nelle attività di una società mediante: 1) il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o 2) il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società ovvero di opporvisi». Il medesimo articolo, alla lett. h), definisce il «coinvolgimento» come «qualsiasi meccanismo, ivi compresa l'informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società». In tal senso, se nel primo capitolo, così come nel quarto, si parlerà di partecipazione in modo più ampio, nella trattazione riguardante l'ordinamento costituzionale italiano (capitoli secondo e quarto), si restringerà il campo per individuare quali forme di partecipazione siano coerenti con le disposizioni del Titolo III della Costituzione.

Vi è poi da precisare come parte della dottrina giuslavoristica intenda con il termine partecipazione 'economica' quella che si realizza mediante il coinvolgimento dei lavoratori nei risultati economici dell'impresa, attraverso forme di partecipazione agli utili aziendali o di partecipazione azionaria, quest'ultima da realizzarsi anche con la creazione di fondi di investimento collettivo⁴⁴. In questa ricerca, invece, con riferimento a tali strumenti, si parlerà di partecipazione finanziaria o al capitale che, come si vedrà, solo a certe condizioni può essere ricondotta al diritto alla collaborazione.

Bisogna infine evidenziare che con il termine partecipazione non si intende oltrepassare la soglia del controllo aziendale: «nel meccanismo partecipativo non può accadere che [...] il lavoratore diventi titolare della situazione in cui aspira ad aver più parte»⁴⁵. In questo senso, la partecipazione non annulla la distinzione tra lavoratori e governo dell'impresa⁴⁶; piuttosto, mediante la partecipazione, si realizza una forma di conflitto istituzionalizzato secondo meccanismi preordinati. D'altra parte, se così non fosse intesa, la partecipazione si confonderebbe con la cooperazione, che è un modello

⁴⁴ R. CARAGNANO, *Il codice della partecipazione: contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 61.

⁴⁵ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, in C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 6.

⁴⁶ H.A. CLEGG, *Industrial Democracy and Nationalization: A Study Prepared for the Fabian Society*, Blackwell, Oxford, 1951.

societario diverso da quello dell'impresa capitalista e nel quale il lavoratore può essere anche socio-proprietario, o con l'ipotesi di socializzazione.

Durante l'elaborazione di questo libro ho potuto contare sull'incoraggiamento e sulla fiducia di tanti colleghi, tra cui coloro che considero maestri. Esprimo sincera gratitudine al professor Filippo Pizzolato, alla professoressa Camilla Buzzacchi, al professor Guido Rivosecchi, al professor Paolo Costa, a tutti i colleghi e il personale del Di.SEA.DE e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano – Bicocca e del Dipartimento di diritto pubblico, internazionale e comunitario dell'Università degli Studi di Padova. Ringrazio inoltre i professori Alain Supiot ed Etienne Nedellec, che mi hanno accolto al *College de France* per un importante periodo di ricerca a Parigi. Sono grato anche a coloro che mi hanno permesso di conoscere da vicino il movimento sindacale; in particolare sono riconoscente a Mario Ghidoni, Sandro Antoniazzi ed Emilio Gabaglio. Nell'elaborazione di queste pagine sono stati moltissimi gli amici che mi hanno sostenuto e mi hanno permesso di tener fede all'ispirazione originaria del percorso di ricerca: grato per questo dono di amicizia, rinnovo a ciascuno il mio sentimento di riconoscenza. Grazie alle piccole Costanza e Dorotea, che sono nate durante la scrittura di questo libro e di esso mi hanno aiutato a comprendere il senso ultimo. Grazie a Paola, che mi ha sostenuto, vedendo sempre in me ciò che talvolta pensavo perduto, e a cui questo libro è dedicato.

Capitolo I

PARTECIPAZIONE ECONOMICA, QUESTIONE SOCIALE E CRISI DELLO STATO

1. La grande trasformazione del lavoro: rivoluzione industriale, questione sociale e nascita delle organizzazioni sindacali

La partecipazione economica dei lavoratori nei luoghi di lavoro è un problema sorto con l'organizzazione 'contemporanea' del lavoro, così come strutturatasi a seguito delle rivoluzioni industriali che trasformarono il mercato, le attività economiche, le abitudini di vita e le mansioni dei lavoratori. Prima delle rivoluzioni industriali il lavoro era generalmente autorganizzato e la produzione di beni era frammentata in una serie di processi autonomamente gestiti.

L'introduzione delle macchine a vapore e il conseguente accentramento del lavoro nei grandi centri produttivi riscrisse la geografia della produzione, la codificazione dell'organizzazione economica e i rapporti di lavoro. I luoghi di lavoro, infatti, divennero spazi in cui i detentori o i gestori del capitale erano legittimati a ordinare unilateralmente la forza lavoro e dunque a disporre del pieno potere nell'impresa; il lavoratore prestava un'opera retribuita e non aveva alcun diritto in merito all'organizzazione della società economica e del suo lavoro. Le fabbriche erano concepite come ordinamenti in cui la capacità normativa era assunta dalla proprietà o dai delegati della stessa e in cui, come annotò Hannah Arendt, si assistette, mediante la somma frantumata della forza lavoro nella catena di produzione¹, all'unificazione

¹ «Viviamo in una società di lavoratori perché solo il lavoro, con la fecondità che gli è connaturata, sembra garantire l'abbondanza; e abbiamo trasformato l'opera in lavoro, frantumato questo nelle sue più minute particelle finché è stato oggetto al processo di divisione, in cui il comun denominatore della prestazione più elementare ottiene lo scopo di eliminare

dei lavoratori alla macchina produttiva, eliminando programmaticamente la cooperazione².

La separazione tra capitale e lavoro produsse notevoli conseguenze: forme standardizzate del lavoro, relazioni conflittuali tra datori di lavoro e lavoratori, la società dei consumi, un mercato sempre più interdipendente. La seconda rivoluzione industriale, in particolare, «sfruttando l'urbanizzazione del secolo precedente e la diffusione della forma del *contract of work*, disponeva della complementarità di grande forza lavoro sul mercato e di strumenti giuridici per poterla utilizzare»³. Così, se, come ha affermato Beck, nella prima modernità «dominava la figura del cittadino-lavoratore con l'accento non tanto sul cittadino quanto sul lavoratore»⁴, con le rivoluzioni industriali tutto cambia e la catena di produzione prende il sopravvento sulla dimensione dei rapporti economici che lo Stato liberale è in grado di gestire.

In questo primo capitolo, si darà conto degli elementi di mutamento che si verificarono nell'organizzazione del lavoro e di come la dottrina – particolarmente gius-pubblicistica – tentò di interpretarli. Tale sforzo ricostruttivo potrà aiutare a comprendere e inquadrare il problema della partecipazione dei lavoratori all'interno dello sviluppo storico del rapporto tra Stato ed economia, tra capitale e lavoro. Fu, infatti, il ricorso al paradigma della subordinazione come perno dell'organizzazione imprenditoriale che – provocando la separazione tra lavoro, amministrazione aziendale e capitale – generò il problema di pensare forme alternative di recupero dell'unità perduta dell'organizzazione produttiva.

dallo sviluppo della forza-lavoro, che è parte della natura e forse è anche la più potente di tutte le forze naturali, l'ostacolo della "innaturale" e puramente mondana stabilità dell'artificio umano»: H. ARENDT, *Vita activa: la condizione umana*, RCS quotidiani, Milano, 2010, p. 99.

² Ivi, p. 96.

³ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 43.

⁴ Prosegue l'A.: «Tutto era legato al posto di lavoro retribuito. Il lavoro salariato costituiva la cruna dell'ago attraverso la quale tutti dovevano passare per poter essere presenti nella società come cittadini a pieno titolo. La condizione di cittadino derivava da quella di lavoratore»: U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro: tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino, 2000, p. 202.

a) *Rivoluzione industriale e mutamento dell'organizzazione del lavoro*

Tra i principali fattori di avviamento della rivoluzione industriale, a partire dalla fine del XVIII secolo, vi furono l'allargamento spaziale dei commerci e l'introduzione delle macchine nei processi produttivi. La moltiplicazione delle possibilità di commercio favorì lo sviluppo di società commerciali internazionali che, sorte sotto la protezione delle monarchie europee, via via acquistarono autonomia politica e giuridica, aumentando gli scambi di prodotti e la quantità della produzione. L'introduzione delle macchine nella catena produttiva modificò il lavoro e la sua organizzazione: all'opera artigianale si sostituì una prestazione standardizzata da affidare a una platea di operai qualificati e da organizzare scientificamente⁵.

Da un lato, dunque, era il lavoro a mutare. Ciò fu determinato «dalla trasformazione del lavoro manuale e dalla perdita dell'autorealizzazione e dell'unità di senso tra attività lavorativa e persona che esso era riuscito a conquistare»: il lavoro artigiano subì un «collasso sociale» a causa delle innovazioni tecnologiche e organizzative e della concorrenza del lavoro non qualificato⁶. Mentre l'artigiano medioevale era un produttore diretto perché «proprietario, almeno di regola, degli strumenti di produzione e fa[ceva] proprio, a quel titolo, il prodotto del suo lavoro» e cedeva «dietro corrispettivo, il prodotto del suo lavoro»⁷, il lavoratore dell'età industriale perse la proprietà degli strumenti di produzione, si trasformò in lavoratore subordinato «che aliena per mercede la sua forza-lavoro e perde ogni diritto sul prodotto del suo lavoro»⁸. Rispetto al lavoro artigiano, dunque, il contributo dell'operaio con l'avvento della rivoluzione industriale smarì il suo valore specifico perché l'abilità produttiva fu trasferita alla macchina e la mansione divenne intercambiabile senza contraccolpi alla produzione⁹.

⁵ R. BODEI, *Dominio e sottomissione: schiavi, animali, macchine, intelligenza artificiale*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 225 ss.

⁶ G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 98 e 99. Il passaggio dal lavoro artigiano a quello della fabbrica è storicamente descritto nella famosa voce Art di Denis Diderot del 1751 nella *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*.

⁷ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 33.

⁸ *Ivi*, p. 34.

⁹ La società industriale si strutturò «attraverso un'accentuata divisione del lavoro e la conseguente specializzazione degli addetti alle macchine, che si abilitano a poche, semplici e ripetitive operazioni, le quali impegnano il loro corpo e, se prive di pericoli, lasciano vagare

A motivo del mutamento dell'organizzazione della produzione, cambiò anche la struttura sociale. Si assistette ai fenomeni di massiccia urbanizzazione e alla costruzione di grandi poli di lavoro, dapprima in Inghilterra e poi in tutta Europa. Nel giro di pochi decenni, mutarono i luoghi di lavoro: da un lavoro auto-organizzato si procedeva alla costruzione di fabbriche sempre più ampie e pianificate, in cui poter sfruttare le nuove tecnologie e rispondere alla domanda di beni che ormai proveniva da tutto il mondo.

L'organizzazione del lavoro, inoltre, era nella piena disponibilità degli imprenditori o degli amministratori, i quali esercitavano un potere dispositivo quale riflesso del diritto di proprietà dei mezzi di produzione e di iniziativa economica: nasceva – come si dirà meglio nel prossimo paragrafo – l'istituto del contratto di lavoro subordinato attorno a cui cristallizzare l'asimmetria di potere di mercato tra l'imprenditore e il lavoratore. L'«estranazione» dei lavoratori non era conseguenza dello sviluppo tecnologico in sé – che vedeva nell'introduzione delle macchine il fattore di maggiore rilevanza –, ma della struttura dei rapporti capitalistici di produzione. Il problema dell'alienazione e della libertà dei lavoratori ruotava tutto attorno alla questione della proprietà; ne conseguiva, secondo Marx, che in una diversa condizione sociale nella quale i mezzi di produzione fossero proprietà dei lavoratori associati, l'estranazione non si sarebbe verificata¹⁰ e, pertanto, la proprietà collettiva dei lavoratori avrebbe risolto ogni problema di sradicamento del lavoro e avrebbe riconciliato il lavoratore alla sua opera. Il problema della libertà non era da porsi nel lavoro – ancorché fosse possibile creare le condizioni di un lavoro più libero – poiché «il regno della libertà comincia soltanto là dove cessa il lavoro determinato dalla necessità e dalla finalità esterna [...]. Al di là di esso comincia lo sviluppo delle capacità umane, che è fine a se stesso, il vero regno della libertà, che tuttavia può fiorire soltanto sulle basi di quel regno della necessità. Condizione fondamentale di tutto ciò è la riduzione della giornata lavorativa»¹¹. In altri termini, per Marx sarebbe stato sufficiente modificare la titolarità del capitale per giungere al superamento dell'alienazione; il lavoro, infatti, rimane pur sempre un «regno di necessità» in cui non è possibile trovare quella li-

la loro mente»: R. BODEI, *Dominio e sottomissione: schiavi, animali, macchine, intelligenza artificiale*, cit., p. 245.

¹⁰ Per un'efficace sintesi del pensiero di Marx si veda L. BACCELLI, *Lavoro*, in A. BARBERA, G. ZANETTI (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo: lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 5. ed.

¹¹ K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, vol. III, cit., p. 931.

bertà che è da cercarsi fuori dal lavoro. Le tesi si sorreggono l'un l'altra, concentrandosi nell'ideare un sistema economico finalizzato alla libertà *dal* lavoro, ed escludono dall'orizzonte marxiano la possibilità di rinvenire la libertà *nel* lavoro¹². Il problema del lavoro e del processo di estraneazione era dunque la proprietà del capitale. Le tesi del filosofo tedesco evidenziano la sottovalutazione dello schema della subordinazione quale forma di ordinamento dei rapporti di potere nelle strutture della produzione. L'accettazione di tale schema, infatti, non mise in discussione l'organizzazione del lavoro, ma solo la titolarità del comando, in un cortocircuito argomentativo che, nel Novecento, invece che condurre i lavoratori a trovare nuovi margini di autonomia, porterà all'estremizzazione della subordinazione e a un conflitto finalizzato al miglioramento della condizione operaia entro lo schema subordinato.

Con l'inizio del Novecento, infatti, l'organizzazione del lavoro accentuò ancora di più i suoi caratteri. La diffusione di nuove fonti energetiche – petrolio ed elettricità – diede impulso all'industrializzazione che si strutturò secondo i dettami dell'«organizzazione scientifica del lavoro». La teoria di Frederick W. Taylor mirò a perfezionare la produzione industriale, scomponendo la catena produttiva in funzioni elementari (*task management*) affidate a gruppi separati di lavoratori: «l'azienda viene così strutturata come una piramide organizzativa, che prevede una rigida distinzione fra lavoro manuale e lavoro intellettuale, fra attività di direzione, progettazione ed esecuzione»¹³. Nel paradigma taylorista – sperimentato nelle fabbriche Ford di Detroit – l'operaio è considerato «un mero esecutore e gli vengono affidate mansioni elementari, che devono essere realizzate secondo una sequenza ben precisa e in tempi determinati e cronometrati»¹⁴. Le operazioni affidate ai lavoratori sono dunque parcellizzate, scomposte in azioni semplici e ripetitive: l'insieme di queste operazioni si inserisce in un programma complessivo predisposto dal *management* che ne disegni la sequenza e i tempi di esecuzione¹⁵. Era dunque introdotta un'altra separazione – oltre a quella tra capitale e lavoro – cioè quella tra capitale, *management* e lavoro.

Il lavoro subordinato era svolto senza la minima possibilità di esercizio di libertà e creatività da parte del lavoratore: era, infatti, il *management* che

¹² G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, cit., p. 111.

¹³ L. BACCELLI, *Lavoro*, cit., p. 161.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ E. RULLANI, *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Carocci, Roma, 2004.

doveva dividere il lavoro secondo canoni di produttività. Come rilevò Simone Weil, il taylorismo aveva l'unica preoccupazione di evitare ogni perdita di tempo, «il suo scopo era quello di togliere ai lavoratori la possibilità di determinare da soli procedimenti e ritmo del lavoro»¹⁶. Ai lavoratori era dunque sottratta la possibilità di avere consapevolezza del gesto operoso durante il processo di produzione¹⁷, sia in ordine alla determinazione del tempo del lavoro sia in ordine al contenuto, eliminando quindi ogni forma di creatività e di compartecipazione nella creazione degli oggetti prodotti. La Weil sottolineò che proprio questo processo di estraniamento o, meglio, di sradicamento – e non tanto, come aveva segnalato Marx, la creazione di plusvalore – era causa di oppressione dell'operaio. Il lavoratore, infatti, «diventa un'appendice della macchina, un po' meno di una cosa, e non si preoccupa affatto se gli obbedisce sotto lo stimolo dei più volgari momenti: basta che obbedisca»¹⁸. Da queste premesse, dunque, la filosofa francese evidenziava come «il problema più grave» per la classe operaia fosse quello di «trovare un metodo di organizzazione del lavoro che sia accettabile simultaneamente dalla produzione, dal lavoro e dal consumatore»¹⁹, con ciò intendendo che il profilo più rilevante dello sradicamento del lavoratore era da individuarsi non tanto nel mutamento della titolarità del potere o della proprietà nella fabbrica, quanto piuttosto nel diverso modo di organizzare la produzione in modo da rendere il lavoro più libero.

A questa drastica sottrazione di libertà nel lavoro come “regno delle necessità”, il sistema taylor-fordista abbinò una prospettiva di miglioramento di vita nel “regno della libertà”, specialmente mediante i consumi e l'accesso a una vasta gamma di beni e servizi. Secondo la ricostruzione di Dunlop²⁰, il sistema industriale e taylorista di inizio '900 si incentrò attorno a questi elementi: «1) un posto di lavoro fisso, 2) una relazione stabile tra il posto di lavoro e l'abitazione del lavoratore, 3) una dimensione più o meno stabile della forza lavoro, 4) l'assenza di gruppi di lavoro ma l'esecuzione di compiti individuali, 5) il contenuto ripetitivo del proprio task, 6) un rapporto

¹⁶ S. WEIL, *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*, RCS, Milano, 2010.

¹⁷ A. COLUCCI, *Alienazione e dignità. Il lavoro come valorizzazione dell'uomo nel pensiero di Simone Weil*, Fondazione Mario Luzi, Roma, 2020, p. 37.

¹⁸ S. WEIL, *La prima radice: Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, SE, Milano, 1990, p. 58.

¹⁹ S. WEIL, *La condizione operaia*, SE, Milano, 2016, p. 160.

²⁰ J.T. DUNLOP, *Industrial Relations Systems*, Holt, New York, 1958.

passivo con le macchine che portano il lavoro all'operaio, 7) uno schema orario preciso e fisso»²¹.

L'organizzazione del lavoro descritta – che successivamente si consolidò con l'organizzazione ideata da Henry Ford – si fondava su un compromesso tra lavoratori e imprese che può essere sintetizzato in questi termini: i lavoratori accettarono la proprietà privata e la dipendenza lavorativa, mentre le imprese si adattarono a una rigorosa regolamentazione del rapporto di lavoro. Questa regolamentazione rifletteva il desiderio dei lavoratori di stabilità e sicurezza, specialmente per quanto riguarda la protezione dalle inefficienze derivanti dalla libera regolamentazione dei mercati del lavoro²². Il compromesso si consolidò con l'espandersi del modello taylorista che parimenti cercò di ostacolare l'organizzazione sindacale. È noto come Ford avesse cercato di instaurare e mantenere rapporti diretti con i propri dipendenti. Un'impostazione che ebbe fortuna in quanto si fondava su un approccio paternalista dell'impresa, con l'attribuzione di stipendi alti ai propri dipendenti, in ragione della raggiunta maggiore produttività. La crisi del 1929 mutò però il quadro, peggiorando le condizioni dei lavoratori che costituirono la *United Automotive Workers (UAW)*²³.

Nel contesto delle dinamiche economiche moderne, il rapporto tra il lavoratore, l'imprenditore e i sindacati si presentava come un intreccio di relazioni socio-economiche. L'operaio assunse una nuova posizione all'interno del mercato: il salario gli conferì la capacità di partecipare attivamente agli scambi come consumatore dei beni da lui stesso prodotti. Questo fenomeno introdusse una dinamica economica più complessa, in cui il lavoratore non era più semplicemente un agente passivo nell'atto produttivo, ma divenne parte integrante del processo di consumo. Sebbene tale partecipazione non

²¹ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Modena, 2017, p. 71.

²² W. STREECK, *Le relazioni industriali oggi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2009, pp. 255-270. L'A. prosegue il suo ragionamento concludendo che, alla luce del compromesso raggiunto, «il fordismo, in altre parole, ha imposto severi limiti alla mercificazione del lavoro, in nome di quello che era diffusamente percepito, anche dal capitale, come un interesse pubblico in un contesto di coesione sociale e integrazione, che ha giustificato ogni sorta di intervento politico nell'economia». Non sembra che però tale conclusione colga nel segno, laddove, come argomentato in questo paragrafo, sembra piuttosto che il contratto di lavoro abbia posto il sigillo legale alla mercificazione del lavoro.

²³ Organizzazione che nel 1930 firmò un accordo con le tre principali aziende automobilistiche americane (Ford, Chrysler e General Motors): F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 69.

comportasse un'ascensione allo *status* di chi detiene il capitale, essa creò un nuovo tipo di legame tra le varie componenti del sistema economico capitalistico. Se precedentemente il rapporto tra datore di lavoro e operaio era caratterizzato da una dipendenza unidirezionale, con l'avvento della produzione di massa e l'espansione del mercato dei consumatori, questo rapporto si arricchì di nuove sfaccettature. Si venne a creare pertanto un «tacito legame economico tra operai e imprenditori che consentì ad entrambi di svolgere i propri ruoli di consumatori e produttori. È già questo legame un primo strumento di controllo dei mercati dalle possibili fluttuazioni, che viene completato dal sistema di relazioni industriali, istituzionalizzazione di tale compromesso»²⁴. Per converso, il passaggio al paradigma della subordinazione nella versione consumistica del taylorismo, al prezzo di un miglioramento delle condizioni di vita, rafforzò la privazione di libertà nella struttura organizzativa che la rivoluzione industriale aveva radicato nei processi produttivi.

b) *La “codificazione” del capitale: profili giuridici di consolidamento della società commerciale*

Descritti in modo schematico alcuni dei fondamentali caratteri della trasformazione del lavoro conseguenti alle rivoluzioni industriali, possono ora essere evidenziati alcuni istituti giuridici che hanno promosso e garantito il cambiamento del modello di lavoro e dell'organizzazione delle imprese.

Tre novità giuridiche dell'età contemporanea permisero il consolidamento del sistema produttivo successivo alla rivoluzione industriale: lo statuto delle società di capitali, dotate di autonoma imputazione giuridica, che avviò un processo di privatizzazione della sfera dei rapporti economici; l'invenzione del contratto di lavoro, quale accordo di produzione e legge tra le parti; la soppressione delle corporazioni a cui seguì l'organizzazione dei sindacati moderni, quale forma di reazione all'ostilità dello Stato e di protezione dei diritti dei lavoratori.

Se nel paragrafo precedente si sono messe in luce le essenziali caratteristiche del mutamento del processo produttivo, si vorrebbe ora guardare alla sua codificazione, ritenendo che a rendere dominante il modello di un lavoro qualificato come merce o bene di produzione non furono né la distribuzione del capitale, né l'organizzazione del lavoro, ma piuttosto il riconoscimento

²⁴ *Ivi*, p. 66.

legale di esso che legittimò e cristallizzò i poteri imprenditoriali entro le imprese²⁵.

Immunità delle società (e dei rapporti commerciali)

Un primo fattore giuridico di affermazione del sistema capitalista è rappresentato dall'immunità conferita dallo Stato alle società commerciali e ai rapporti commerciali rispetto alle regole del diritto comune.

Se a partire dall'epoca medioevale si assistette alla lenta stratificazione dello *ius mercatorum*, ovvero del diritto della corporazione dei mercanti, che estese la sua validità oltre i rapporti tra gli appartenenti a quella classe, svolgendo un ruolo regolativo dell'intera società comunale²⁶, nelle età moderne e contemporanee, la classe mercantile smarì il monopolio della direzione dello sviluppo economico, ma ad essa subentrarono le monarchie assolute che concedettero alle grandi compagnie il privilegio dell'esercizio del commercio²⁷. Fu la politica mercantilistica che immise lo Stato alla gestione della vita economica e delle attività di più grande rilevanza. Fu superato nettamente il modello del «corporativismo medioevale» che era «strettamente legato ad una età storica [...] nella quale l'economia cittadina era ancora un'economia artigianale e nella quale le libertà dei cittadini trovavano riconoscimento e garanzia piuttosto negli ordinamenti particolari di gruppo che in un sistema unitario di leggi dettate da un'autorità centrale»²⁸.

Da queste premesse nacque, nel Seicento, la società per azioni come soggetto giuridico autonomo e responsabile per le obbligazioni assunte dai soci. Infatti, con la creazione delle Compagnie delle Indie, si consolidarono due caratteri tipici di quella che il codice del commercio francese del 1807 indicherà come la «società anonima»: la limitazione della responsabilità dei soci e la divisione del capitale sociale in azioni²⁹.

Decisiva per l'autonomia delle società fu l'attribuzione ad esse della personalità giuridica³⁰. Le compagnie economiche nacquero, infatti, in deroga

²⁵ «Senza legge non c'è capitale, perché solo la legge può conferire priorità, durevolezza, universalità e convertibilità alle risorse, e di conseguenza privilegi a chi detiene»: K. PISTOR, *Il codice del capitale: come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Luiss University Press, Roma, 2021, pp. 22 e 231.

²⁶ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 38.

²⁷ *Ivi*, p. 79.

²⁸ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, ERI, Torino, 1965, p. 16.

²⁹ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 82.

³⁰ Come è stato infatti osservato, «attraverso il collegamento ciclico tra identità e azione

al sistema del diritto commerciale applicabile alle persone fisiche. Si ritenne allora che ciò fosse giustificabile a motivo della dimensione delle imprese, dell'accentuazione del rischio, dell'insufficienza dei patrimoni di singoli individui o di singole famiglie³¹. Tali caratteristiche erano eccezionali e concesse dai sovrani secondo un patto implicito tra gruppi imprenditoriali e le corone: «gli uni si dichiara[va]no disposti ad intraprendere colossali iniziative economiche, quali la colonizzazione delle terre d'oltremare, dalle quali il sovrano si attende[va] l'accrescimento della politica economica dello Stato [...] a condizione che ven[isse] concesso dal sovrano un "privilegio", l'immunità dall'antico principio della responsabilità illimitata»³². Si trattava, insomma, di privilegi che i sovrani avevano concesso in vista di una strategia di espansione dell'influenza economica delle nazioni e che erano giustificati dai rischi che le Compagnie si assumevano per condurre le campagne commerciali. D'altra parte, la creazione delle azioni era il modo per far intervenire in queste imprese le classi detentrici della ricchezza, diverse da quella mercantile. Le società commerciali nacquero pertanto inizialmente sotto un regime di privilegio concesso dal sovrano, senza possibilità di estendere tale istituto: le *corporation* nacquero per la trasformazione, operata dei Sovrani, delle corporazioni in una società con le caratteristiche predette.

assicurato giuridicamente nella figura della persona giuridica il sistema di azioni ottiene un'autonoma signoria ineguagliata rispetto ai suoi ambienti, quello esterno del mercato e della politica e quello interno dei membri e degli altri partecipanti all'organizzazione. La personificazione sostenuta dal diritto è un passo decisivo per la completa chiusura operativa del sistema, che significa al contempo un nuovo accoppiamento ambientale del sistema, cioè un passo verso ciascun collegamento di apertura e chiusura tipico dei sistemi autopoietici e fondato sul loro successo evolutivo»: G. TEUBNER, *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, Mimesis, Milano-Udine, 2015, p. 48.

³¹ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, cit., p. 11. È pur vero che la meccanica non è sapere moderno, ma anche del mondo antico poiché essa «è proposta alla costruzione di entità artificiali, di trappole tese alla natura per catturarne l'energia e volgerla in direzione dei vantaggi, dei piaceri e dei capricci degli uomini»: si tratta dunque di macchina che da sempre l'uomo crea. Già Aristotele aveva posto il tema nelle *Quaestiones mechanicae* in cui affermava: «molte cose meravigliose, la cui causa è sconosciuta, avvengono secondo natura, mentre altre avvengono contro natura, prodotte dalla *techne* a beneficio degli uomini». Con Galileo possiamo dire che la scienza delle macchine muta il suo significato accogliendo il dato che non è necessario andare contro natura, ma utilizzare le leggi della stessa al fine di trarne delle utilità. «È così che, da Galileo in poi, la meccanica prende l'aggettivo esornativo "razionale", proprio per contrastare la sua precedente immagine di sapere pratico, di arte non liberale o di artigianato che, nella costruzione di macchine e strumenti, non conosce l'esattezza, ma soltanto gli aggiustamenti empirici», Ivi, p. 243.

³² F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 83.

Con la rivoluzione francese furono revocati i privilegi sovrani, ma fu mantenuta in vita la società per azioni; e ciò comportò «l'affrancazione di questa da ogni forma di privilegio e la sua trasformazione in ordinario tipo di società, al fianco degli antichi ordinari tipi della società in nome collettivo e della società in accomandita»³³. Le società non costituivano più, come nel periodo delle Compagnie delle Indie, un istituto eccezionale e derogatorio, giustificato da circostanze politiche particolari o da progetti di colonizzazione specifici.

In queste società, a cui era applicato un diritto privilegiato rispetto a quello comune, si tentarono di instaurare forme di democrazia azionaria che però non ebbero seguito. Anzi si infranse il disegno della borghesia di poter disporre di quote societarie con un'assemblea di azionisti sovrana sulle scelte. Infatti, «agli sviluppi della democrazia politica [...] corrisponderà il regresso della democrazia economica: la "democrazia assembleare" sarà abbandonata, e quelli che erano stati fino ad allora denunciati come fenomeni degenerativi si traducono in dati istituzionali»³⁴. Al posto della democrazia azionaria o assembleare si impose la decisione manageriale che dissociò la proprietà dalla funzione del capitale.

La diffusione delle 'società anonime' fu una precisa conseguenza delle normative statali di favore che si diffusero in Europa successivamente alla codificazione francese. I codici del commercio, dapprima, eliminarono l'autorizzazione statale per l'esercizio dell'attività commerciale ed economica delle società, per poi depotenziare la cosiddetta democrazia azionaria, concentrando così il potere dispositivo e di governo delle imprese in mano agli azionisti più facoltosi.

La regolamentazione delle società commerciali e della loro vita interna ed esterna contribuirono a consolidare due profili organizzativi decisivi per la sorte della partecipazione dei lavoratori: in primo luogo, in ragione di una presunta naturalità del diritto commerciale e in nome di un principio di massima libertà degli scambi, la specialità del regime di favore delle società commerciali; inoltre, la stratificazione di una normativa che cristallizzava le posizioni di potere interne alle imprese, contrapponendo il diritto assoluto di disposizione della proprietà nei confronti degli altri 'fattori produttivi' tra cui la 'forza' lavoro.

In tal modo, la scelta degli Stati di non intervenire nelle relazioni economiche interne alle società escludeva la possibilità di attribuire ai lavoratori diritti alla gestione delle aziende e dei processi produttivi. Gli Stati liberali,

³³ *Ivi*, p. 154.

³⁴ *Ivi*, p. 161.

infatti, pur riconoscendo spazi sempre maggiori di legittimazione democratica delle rappresentanze politiche, non intervennero programmaticamente a regolare il regime interno all'impresa, se non per quel minimo necessario allo sviluppo della libertà di iniziativa economica. È stato efficacemente sintetizzato come l'ordinamento dello Stato moderno che aveva inteso eliminare le società intermedie «apprestava al capitalismo, alle grosse concentrazioni di ricchezza, il mezzo per realizzare l'irresponsabilità, il distacco tra proprietà e controllo dei beni, la fungibilità delle forme giuridiche per i più disparati contenuti economici; creava soggetti più potenti dello Stato stesso, che agivano al di là di ogni frontiera economica e politica»³⁵.

Alla luce di questa parabola dello statuto della società di capitali, si comprende come il problema delle forme di partecipazione dei lavoratori e, dunque, dell'istituzione di strumenti di democrazia nei luoghi di lavoro affondi le sue radici nell'immunità che le società economiche hanno avuto nella genesi dello Stato liberale e come tale immunità sia stata un freno che ancora oggi impedisce lo sviluppo di forme della democrazia economica.

Il contratto di lavoro potere (codificato) del datore di lavoro

Lo strumento giuridico per consolidare la posizione dominante del diritto commerciale fu il contratto di lavoro. Il contratto permise, con la libertà delle sue forme, la regolazione dei rapporti in modo che all'imprenditore rimanesse sempre un'«eccedenza di valore di scambio (ovvero il denaro) che è lo scopo della sua attività», a prescindere che «si scambino prestazioni di lavoro con beni reali o beni reali con beni reali»³⁶.

Con lo strutturarsi delle grandi società mercantili prima e con l'organizzazione delle fabbriche poi, il contratto di lavoro subordinato fu concepito per regolare il 'nuovo' tipo di prestazione e di mansioni dei lavoratori che la rivoluzione industriale aveva introdotto. Così nacque il contratto di lavoro subordinato, siglato tra prestatore e datore del lavoro, con il quale si regolavano i rapporti di scambio tra opera e retribuzione. Il vincolo di subordinazione, cristallizzato dal contratto, aveva ad oggetto in realtà molto più del semplice scambio opera-retribuzione: esso, infatti, oltre a riconoscere man mano alcuni diritti fondamentali dei lavoratori (l'orario, la retribuzione, alcune forme di *welfare*), sanciva la rinuncia del prestatore d'opera a ogni forma di contributo personale nella catena di montaggio e nell'organizza-

³⁵ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., pp. 36-37.

³⁶ W. SOMBART, A. CAVALLI, *Il capitalismo moderno*, Utet, Torino, 1967, p. 167.

zione aziendale, in cambio della retribuzione. La retribuzione fissa o a cottimo diventò dunque il 'prezzo' della libertà *nel* lavoro. Nel contratto di lavoro che nacque in età contemporanea «la *causa* del lavoro, o [...] la sua contropartita, è il salario, ossia una quantità monetaria, che è oggetto di credito da parte del dipendente [...]. Tuttavia, egli non ha alcun diritto sul prodotto del suo lavoro, ossia *sull'opera* realizzata, che non trova alcuno spazio in questo accordo legale, in quanto è di esclusiva proprietà del datore di lavoro. Ma per il datore di lavoro stesso, tale opera non è che un mezzo per raggiungere una finalità finanziaria»³⁷.

L'atto produttivo era così ridotto a gesto quantificabile e il lavoro era fattore di produzione, dunque merce. Il lavoro divenne uno dei beni utilizzati nel processo produttivo, finalizzato a produrre utilità per la società. Esso non coincise più con una specifica prestazione, ma venne qualificato nel contratto mediante l'indicazione di una prestazione generica, ripetitiva e potenziale. Inoltre, l'introduzione del contratto di lavoro contribuì a porre le basi per una nuova organizzazione del lavoro, fondata sull'etero-organizzazione delle prestazioni di lavoro. Come è stato sottolineato, infatti, «se prima l'artigiano era colui che stabiliva con la tecnica professionale un rapporto diretto auto-organizzandola, con il contratto di lavoro le prestazioni offerte vengono de-tecnicalizzate e sono quindi spogliate del contenuto che rendeva necessario il possesso, aprendo così lo spazio all'etero organizzazione»³⁸.

Il contratto di lavoro permise, quindi, un duplice salto di differenziazione rispetto al regime precedente: da un lato, rese disponibile al datore di lavoro una forza lavoro retribuita mediante il salario, circostanza che tuttavia non bastava a superare le inefficienze che, secondo Taylor, riducevano la produttività. Il datore di lavoro, d'altro lato, non poteva lasciare ai lavoratori la responsabilità di auto-organizzarsi³⁹; era il datore di lavoro ad avere la responsabilità di organizzare complessivamente il lavoro, le singole mansioni e la struttura dell'impresa secondo le esigenze produttive. Taylor stesso, indicava come una delle cause della improduttività fosse «l'incapacità da parte del *management* di una vera integrazione verticale-gerarchica dell'impresa, che si fondi su una organizzazione e un governo di tutti i fattori della produ-

³⁷ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, in *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del 21° secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2020, pp. 39-40.

³⁸ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 34.

³⁹ *Ivi*, p. 46.

zione a partire dai compiti dei singoli lavoratori»⁴⁰. Così, il contratto di lavoro creò un rapporto di subordinazione tra debitore e creditore in cui «i tempi, oltre che i modi, della produzione non s[ono] più determinati da lui, bensì dal “creditore”: e ciò sia con riferimento alla “durata” complessiva del rapporto di lavoro, sia con riferimento alla “durata frazionata” delle singole prestazioni lavorative ricomprese nelle singole sequenze temporali, in cui il processo produttivo è “razionalmente” organizzato»⁴¹.

Inoltre, mediante il contratto, il lavoro perse ogni dimensione pubblica. Il contratto di lavoro regola un rapporto di natura privata tra prestatore e datore di lavoro che ne escludeva la rilevanza al di fuori della fabbrica. Così «appare improprio chiedere allo Stato un intervento a sostegno di una specifica classe di soggetti: anche le leggi sociali finiscono nel cono d'ombra che il principio dell'eguaglianza contrattuale dei soggetti proietta sulla complessa fenomenologia economico-sociale»⁴². A essere esclusa è anche la dimensione collettiva: il contratto, essendo un accordo tra prestatore d'opera e imprenditore, presuppone l'assenza di relazione nel luogo del lavoro, salvo quello tra i contraenti. La relazione tra i lavoratori è dunque teoricamente e volutamente esclusa; essa «è mantenuta nel limite in cui la catena di montaggio vive del rapporto tra le diverse azioni dei lavoratori, ciascuna necessaria al componente successivo della linea di produzione»⁴³. Il contratto allora è artificio in cui «restano ai margini le caratteristiche socio-economiche dei contraenti e il carattere gerarchico potestativo del rapporto di lavoro»⁴⁴. Come annotò Weber, nel costituendo 'mercato' del lavoro, la libertà delle parti comporta l'applicazione delle «condizioni poste dal soggetto economicamente più forte in virtù del suo possesso garantito dal diritto»⁴⁵.

⁴⁰ *Ivi*, p. 47.

⁴¹ G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *Politica del diritto*, 1, 1986, pp. 75-140.

⁴² P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009, p. 90.

⁴³ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 60.

⁴⁴ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 40.

⁴⁵ «La possibilità di entrare con altri in rapporti contrattuali – il cui contenuto viene stipulato in via totalmente individuale – e anche la possibilità di scegliere tra un numero sempre più grande di schemi – che il diritto mette a disposizione per l'associazione, nel senso più ampio della parola – è nel diritto moderno enormemente accresciuta rispetto al passato, almeno nel campo dello scambio dei beni, del lavoro personale e della prestazione i servizi»: M. WEBER, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Torino, 1980, p. 86.

La reazione alla reificazione del lavoro non incise sul contratto, ma fu «una legislazione speciale – fortemente radicata nel diritto pubblico – in materia di organizzazione del lavoro nelle fabbriche a tutela dell'integrità fisica e della salute dei lavoratori»⁴⁶.

Le novità introdotte dal mutamento delle caratteristiche del lavoro e cristallizzate dall'ideal-tipo 'contratto di lavoro' conducono alla necessità di pensare un diritto al e del lavoro. Se, infatti, l'illuminismo rivoluzionario condusse «nel 1792 alla proclamazione delle libertà borghesi, fra le quali la libertà del commercio e dell'industria» con la prevalenza della seconda sulla prima⁴⁷, già durante i lavori dell'Assemblea costituente del 1848 si cominciò a discutere del diritto al lavoro come «un “nuovo” tipo di diritto, di contro al “vecchio” diritto (la proprietà)»⁴⁸. Un diritto che ha per oggetto il lavoro, ma che è regolato secondo le necessità del capitale: «*le droit du travail est mal nommé: il est proprement le droit du capital*»⁴⁹.

Tale diritto però non fu allora introdotto nella Costituzione del 1848, ma due significative innovazioni ebbero cittadinanza nel testo costituzionale: la prima fu che il diritto non era concepito come garanzia del rispetto delle realtà esistenti, ma anche come strumento di trasformazione della società per andare incontro alle esigenze delle classi emergenti; in secondo luogo allo Stato era chiesto di dismettere la tradizionale neutralità nei confronti del conflitto sociale⁵⁰. La discussione sul riconoscimento del diritto al lavoro – contestato da Tocqueville in quella sede⁵¹ – diede l'abbrivio per un ripensamento più ampio del rapporto tra Stato e società, tra confini della sfera pubblica e di quella privata⁵².

⁴⁶ L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 92. Il testo originale è stato pubblicato in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 86, 2000, pp. 181-200.

⁴⁷ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 113.

⁴⁸ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 39. Sul dibattito in merito al diritto del e al lavoro durante i lavori dell'Assemblea costituente francese: E. ANTONETTI, «*Vivre en travaillant*»! Il dibattito sul diritto al lavoro all'Assemblea Nazionale Costituente Francese (11-15 settembre 1848), in *Scienza & Politica, per una storia delle dottrine*, 12, 2000.

⁴⁹ G. LYON-CAEN, *Propos d'un nouveau docteur: réflexions à l'usage des jeunes juristes*, in *Lavoro e diritto*, 1990, p. 3 ss.

⁵⁰ P. ROSANVALLON, *La question syndicale*, Hachette Littératures, Paris, 1998; M. SALVATI, *Costituzione italiana: articolo 4*, Carocci, Roma, 2017.

⁵¹ A. DE TOCQUVILLE, *Discorso sul diritto al lavoro*, Manifestolibri, Roma, 1996.

⁵² «È la scottante e conturbante realtà del lavoro (nello scenario della prima industrializ-

Il «contratto di lavoro, con il quale l'impresa acquisisce un fattore di produzione necessario all'attività produttiva, rappresenta il paradigma del moderno assoggettamento della persona al potere giuridico, economico e sociale di altri»⁵³. Guardando tale dinamica nel complesso del “mercato del lavoro”, l'ideologia del contratto ‘libero’ ha permesso «di trasformare i rapporti di subordinazione personale e autoritaria tipici dell'impresa capitalista in oggetti di scambio»⁵⁴ e ha aperto la riflessione in ordine alla necessità di forme di riequilibrio del rapporto asimmetrico tra datore di lavoro e lavoratore.

Ostilità verso le formazioni sociali...

Un'ulteriore tendenza che favorì il consolidarsi delle relazioni economiche capitaliste fu l'ostilità degli Stati verso i ‘corpi intermedi’ e, in particolare, verso i sindacati.

La rivoluzione francese prima e le costituzioni rivoluzionarie poi intesero, infatti, eliminare ogni forma di rappresentanza funzionale⁵⁵. Le leggi *Le Chapelier* (17 giugno 1791) e, ancor prima, la legge del 17 marzo 1791 liberalizzarono il mercato delle professioni e abolirono il controllo delle corporazioni. L'art. 2 della legge *Le Chapelier* statuiva che «I cittadini di uno stesso stato o professione, gli imprenditori, coloro che hanno un negozio aperto, gli operai e gli apprendisti di qualsiasi arte non possono, quando sono insieme, nominare un presidente, segretari o sindacati, tenere registri, prendere decisioni o delibere, o formare regolamenti sui loro presunti interessi comuni»⁵⁶. Erano, dunque, interdette tutte le forme di ricostruzione di

zazione) che gradualmente distoglie le classi dirigenti delle principali nazioni europee dalla teoria dello “Stato minimo” [...] e le induce ad attribuire al potere pubblico l'onere di mediare il conflitto, di assistere, controllare e integrare le “classi pericolose”»: P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 39-40.

⁵³ A. PERULLI, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 149, 2019, p. 3.

⁵⁴ *Ivi*, p. 5.

⁵⁵ Tale impostazione era dettata dalla priorità di istituire l'uguaglianza, in luogo di rimuovere i privilegi dei ceti abbienti e religiosi. La rappresentanza moderna, infatti, nasce attorno all'eguaglianza degli individui: «se scompaiono gli stati privilegiati scompaiono gli *stati* come tali, e la rappresentanza, su base egualitaria (anche se con l'elemento discriminante del ceto per l'elettorato attivo) diviene il modo di espressione dell'unica volontà della nazione»: G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 124.

⁵⁶ «*Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trou-*

organizzazioni comuni dei lavoratori. Nella relazione di accompagnamento della legge, ancora meglio si esplicitava la perseguita libertà di rapporti tra datore di lavoro e lavoratori: «Spetta alle libere convenzioni individuali di fissare la giornata per ogni operario e spetta al singolo operaio rispettare il contratto che ha stipulato con chi lo ha assunto»⁵⁷. Lo Stato liberale aveva sostituito le corporazioni con le *corporation* e negava forme di rappresentanza dei lavoratori⁵⁸. A presidio della libertà di trattativa individuale, che nel mercato del lavoro coinvolgeva lavoratori e proprietari dei mezzi di produzione, il divieto penale di costituire coalizioni professionali sancito dall'Assemblea rivoluzionaria del 17 marzo 1791 fu preservato fino al 1864 e, in Italia, fino al 1890.

Da qui – è stato scritto – «comincia veramente la storia del sindacalismo moderno»⁵⁹. Il pluralismo sociale era considerato un ostacolo all'uguaglianza dei cittadini e l'«uguaglianza sembra[va] garantita solo in quanto difesa dall'immane potere, incomparabile con quello dei singoli, che è detenuto dal corpo politico nel suo insieme»⁶⁰. Così, soprattutto nel campo dei rapporti economici, la rivoluzione francese riconobbe «il cittadino politicamente libero, uguale, ma individualmente senza potere»⁶¹.

Il diritto del lavoro nacque «grazie alla liberazione del lavoro dai vincoli corporativi» e «in quella stessa effimera liberazione convive la necessità di affermare la subordinazione personale del lavoratore all'organizzazione produttiva: e in questo processo non c'è alcun valore di tutela della persona bensì l'inedita legittimazione di un vincolo sociale ed economico, oltre che giuridico, tra il lavoratore e l'impresa in cui è inserito»⁶². E d'altra parte, con l'abolizione dei ceti, «il lavoro viene liberato dalle catene corporative, ma consegnato dalla Rivoluzione e dai codici alle catene giuridiche del nuo-

veront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs».

⁵⁷ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, cit., p. 22.

⁵⁸ Anche il diritto della Chiesa risenti l'influenza della legge Le Chapelier: Pio VII con *motu proprio* del 16 dicembre 1805 proibì «le antiche corporazioni, che a Roma avevano avuto tardiva ma ricca fioritura. Così il Papa e Napoleone, si è notato da qualche storico, trovarono un terreno d'incontro: il terreno della lotta alle associazioni professionali»: *ivi*, p. 24.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ G. DUSO, *Prefazione*, in *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, FrancoAngeli, Milano, 1996, p. 13.

⁶¹ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 45.

⁶² M. SALVATI, *Costituzione italiana: articolo 4*, cit., p. 84.

vo ordine borghese: il contratto individuale e la proprietà privata»⁶³. Così la rappresentanza emersa dalla rivoluzione francese trovava nell'eguaglianza il contrappasso per superare il regime precedente: dalla rappresentanza funzionale alla rappresentanza egualitaria⁶⁴.

Se la vicenda francese è paradigmatica dell'ostilità verso l'antica organizzazione sociale, tale avversione dello Stato nei confronti di tutte le formazioni sociali intermedie si rinviene in tutta Europa. Si pensi all'Inghilterra in cui il *General Combination Act* (1799) puniva la costituzione di qualsiasi forma sindacale; all'Italia in cui il Codice Zanardelli del 1864 sopprime «università, compagnie, unioni, gremi, associazioni, maestranze e simili altre corporazioni industriali privilegiate di operai, esistenti nel Regno d'Italia sotto qualunque denominazione»⁶⁵.

Si manifestava così una netta avversione dello Stato liberale alle organizzazioni sociali, ritardando il formarsi di sindacati rispetto all'avvio della rivoluzione industriale che aveva dato struttura al potere imprenditoriale. Nonostante ciò, tra Ottocento e Novecento, i gruppi si erano straordinariamente moltiplicati, conferendo forza e cittadinanza sociale a coloro che ne erano privi. Accanto alla dimensione statuale e individuale, si era dunque profilata una nuova dimensione collettiva: «il momento collettivo mostrò d'essere, per la prima volta dopo secoli, una molla potente»⁶⁶.

... e fondazione dei sindacati dei lavoratori

Lo Stato moderno si costituì osteggiando le organizzazioni sociali, tra cui quelle sindacali⁶⁷, ma ciò non impedì la diffusione di queste ultime. Secondo la nota tesi di Polanyi, i sindacati sorsero come contro-movimento rispetto al nuovo modello di produzione industriale, del sistema di fabbrica e del

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 132 ss.

⁶⁵ Per i riferimenti a questi testi normativi, si rinvia a L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, in R. BIFULCO *et al.* (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006. Diverso fu il caso americano. Il pluralismo americano, infatti, era sorto in «un ordinamento nel quale, a differenza dei nostri [quelli continentali], società diritto e Stato sono vissuti sempre in un rapporto di mutua implicazione e perciò non erano individuabili fini dello Stato che non fossero quelli della società e, data la natura non omogenea di questa, che non fossero in definitiva gli interessi delle particolari comunità in cui la società si articolava» in P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 10.

⁶⁶ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 173.

⁶⁷ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, cit., p. 12.

nuovo tipo di lavoro emergente con l'impiego di macchinari e impianti tecnologicamente avanzati. Secondo lo storico austriaco, infatti, con la rivoluzione industriale, si impose un modello – quello capitalista – finalizzato a plasmare tutta la società e connotato da un duplice movimento: l'ampliamento smisurato del mercato, con una produzione di beni moltiplicata, e la fondazione delle istituzioni e degli istituti giuridici volti alla tutela delle nuove merci (fittizie, secondo Polanyi), ovvero il lavoro, la terra e la moneta⁶⁸.

Le relazioni industriali si svilupparono anzitutto mediante lo strumento della contrattazione, sorta in Inghilterra e negli Stati Uniti, tra fine Settecento e inizio Ottocento, avente per oggetto i diritti dei lavoratori e le prime forme di previdenza. Già a partire dal 1720, in Inghilterra, nacquero movimenti spontanei di aiutanti di bottega che richiedevano aumenti salariali e un numero inferiore di ore di lavoro. Parimenti nel sistema di lavoro artigiano si può rivenire una sorta di «protosindacalismo», anteriore di mezzo secolo rispetto all'industrializzazione⁶⁹. In Inghilterra, a partire dalla metà del XIX secolo, i lavoratori abbandonarono la lotta contro l'industrializzazione e si strutturarono per il perseguimento di alcuni obiettivi (l'aumento delle paghe, la diminuzione delle ore di lavoro e il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita) negli *industrial councils* che divennero piattaforme stabili di incontro tra capitale e lavoro.

A dare conto di questo iniziale strutturarsi delle organizzazioni sindacali furono Beatrice e Sidney Webb che per primi rifletterono sul problema della democrazia industriale e che, nel contesto inglese, riconobbero come il movimento sindacale sorse allorquando la maggior parte dei lavoratori aveva iniziato ad esercitare un lavoro mediante un servizio salariato per conto di terzi committenti e per tutta la vita, perdendosi dunque la fisionomia del precedente modello di lavoro autonomo, indipendente e auto-organizzato⁷⁰.

I movimenti sindacali si strutturarono in modo difforme nei Paesi europei, essendo poco diffusi nei Paesi in cui l'economia era prevalentemente agricola e laddove la divisione politica delle aree non permetteva scambi significativi⁷¹. In Francia, nonostante l'ostilità verso le formazioni sociali, il movimento sindacale fu significativo. Con la l. 25 marzo 1864 che concede-

⁶⁸ K. POLANYI, *La grande trasformazione: le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 2010.

⁶⁹ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., pp. 68-69.

⁷⁰ S. WEBB-B. WEBB, *Democrazia industriale: Antologia degli scritti*, Ediesse, Roma, 1984.

⁷¹ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, cit., p. 7.

va un limitato diritto di sciopero e con la sostanziale tolleranza da parte di Napoleone III, i sindacati cominciarono a strutturarsi attorno alla difesa dell'interesse comune dei lavoratori⁷². A motivo della loro genesi, i sindacati francesi, rispetto a quelli inglesi e tedeschi, si posero come indipendenti rispetto alla dimensione politica, al di fuori dunque del circuito rappresentativo⁷³. In Germania, l'unione sindacale nacque più tardi, nel 1848, ma le leggi proibizioniste ne impedirono lo sviluppo. Solo negli anni '60 del XIX secolo ripresero vigore, a partire dall'organizzazione nazionale dei tipografi e dei lavoratori di tabacco⁷⁴. In Italia, solo a seguito dell'abolizione del reato di coalizione nel 1890, si sviluppò l'associazionismo operaio.

Il contro-movimento sindacale assunse caratteri speculari rispetto alla "codificazione" del capitale⁷⁵. I sindacati furono la risposta al consolidamento del contratto di lavoro: a contrapporsi al potere datoriale si rafforzò quello dei lavoratori esercitato, sul piano collettivo e mediante lo sciopero, per garantire migliori condizioni nel rapporto subordinato⁷⁶ e per recuperare spazi di co-decisione e incidenza sulle scelte aziendali che i singoli lavoratori avevano ceduto nel paradigma della subordinazione.

D'altra parte, il recupero del potere contrattuale, sul piano giuridico-formale, «non modificò la struttura del rapporto di lavoro, che rimase fondamentalmente legata allo schema della locazione»⁷⁷. Proprio l'orizzonte della contrattazione impose alle lotte sindacali la finalità di dare potere contrattuale ai lavoratori, richiedendo retribuzioni eque nella logica dello scambio salario-opera. Le relazioni industriali divennero il «metodo di gestione e regolazione dei rapporti tra capitale e lavoro» e perciò il «*trait d'union* tra il modello antropologico di lavoratore fordista e il contesto industriale in cui si trova ad operare, ossia la produzione di massa»⁷⁸. L'azione sindacale si innestò nel paradigma del rapporto di scambio, concentrandosi sul problema

⁷² J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 75.

⁷³ *Ivi*, p. 77.

⁷⁴ *Ivi*, p. 71.

⁷⁵ Il sindacalismo «rappresentò la reazione degli interessi del lavoro, mortificati in un sistema che finiva per assicurare una sola libertà, una sola "immunità" nell'ordine generale, e cioè la libertà dei processi economici»: P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 101.

⁷⁶ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, cit., p. 241.

⁷⁷ L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 93.

⁷⁸ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 67.

dell'equa retribuzione e delle condizioni dei lavoratori, ma parimenti lasciando sullo sfondo il profilo della mercificazione del lavoro e del controllo della gestione dell'impresa.

Nel sistema di relazioni industriali, improntato alla rivendicazione dei diritti dei lavoratori, non era possibile alcuna forma di confusione tra lavoro e capitale e si rafforzava la separazione conflittuale tra le parti. In questo senso è stato sostenuto che «la rivoluzione capitalistica da un lato, l'organizzazione degli interessi dall'altro hanno perseguito, su fronti diversi, fini analoghi e si sono avvalse di analoghi strumenti»⁷⁹. Si può dire che la sottovallutazione della problematica della libertà – come forma di autorealizzazione – nei luoghi di lavoro, in favore di un approccio rivendicativo, sia stata trasversale alle ideologie novecentesche: infatti, «sia nelle regioni comuniste che in quelle capitaliste, la perdita di controllo da parte dei lavoratori sul significato del loro lavoro era vista come un effetto inevitabile del progresso scientifico e tecnologico»⁸⁰, con la conseguente esclusione a priori delle forme di partecipazione dei lavoratori.

La partecipazione per riacquistare diritti e libertà nell'attività economica

La rivoluzione industriale prima e il fordismo poi non sono stati soltanto modelli di organizzazione del lavoro e della produzione, ma hanno inciso profondamente nella costruzione della società e delle comunità politiche⁸¹. In particolare, il fordismo ha codificato un rapporto tra Stato e mercato, tra lavoratori, sindacati e datori di lavoro che, inserendosi nelle fratture create dalla Rivoluzione francese – quale quella della soppressione dei ceti e delle corporazioni –, ha modificato in profondità il complessivo paradigma della partecipazione economica. La struttura taylorista della fabbrica consolidò la

⁷⁹ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 46. Tra questi strumenti l'A. annovera: «la tendenza alla concertazione di forze (si pensi alle società a catena da un lato, all'unione di forze politiche dall'altro); la divisione del lavoro (sarebbe in proposito istruttiva una storia della socialdemocrazia tedesca); la stanchezza della concorrenza, stanchezza che ha portato alla costituzione, rispettivamente, dei cartelli industriali e dei sindacati operai; il bisogno di stabili rapporti con le masse e quindi di pubblicità e di propaganda. Anche i pericoli e gli svantaggi sarebbero, nell'organizzazione del capitale e del lavoro, gli stessi: la specializzazione, il funzionalismo, l'irrigidimento burocratico, la perdita del senso di responsabilità individuale».

⁸⁰ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 41.

⁸¹ F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 71.

struttura di potere nelle imprese e nei rapporti di lavoro, entro la dimensione prettamente privatistica e rimosse radicalmente ogni modalità di partecipazione dei lavoratori, se non nella forma del conflitto nelle relazioni industriali.

Le novità introdotte dalla rivoluzione industriale e dalla sua coerente codificazione crearono la necessità di pensare forme di partecipazione economica per far riacquisire ai lavoratori libertà e diritti nei luoghi di lavoro e forme nuove di rappresentanza degli interessi⁸². Il problema della libertà e della partecipazione dei lavoratori non era risolto – come sosteneva Marx – nella questione della disponibilità del capitale, ma era radicato nella struttura stessa del rapporto di lavoro, incentrato sull'asimmetria di potere tra le parti, cristallizzato dal contratto e nella finzione dell'assimilazione lavoro-merce⁸³. Erano questioni di fondo, dunque, che rimanevano irrisolte e che interessavano non solo i singoli lavoratori, ma assumevano un rilievo politico e pubblico sempre più accentuato perché i mutamenti del lavoro stavano modificando la società che aveva legittimato lo Stato liberale. Di questi mutamenti la dottrina gius-pubblicistica, con tempi e modi difforni, cominciò ad avvedersi all'inizio del '900.

⁸² Circa la rappresentanza, il «riduzionismo individualistico, con la sua artificiosa contrazione del paesaggio sociale e giuridico alle sole entità individuali (il macro-individuo/Stato, i micro-individui/soggetti singoli), proprio perché artificio non avrebbe tardato a fare i conti con quei turbamenti sociali ed economici provocati dai disagi degli strati non abbienti e da una progrediente coscienza collettiva all'interno di essi. Lo Stato mono-classe, quello coniato nei laboratori della grande rivoluzione del 1789, stenta a reprimerli, e si va attenuando il bene maggiore che si era creduto di conquistare per sempre: una compattezza non compromessa da perniciose formazioni sociali»: P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 610.

⁸³ Sul punto ha insistito la riflessione di Alain Supiot il quale ha riconosciuto come l'invenzione del lavoro moderno sia frutto della razionalizzazione a calcolo di ogni cosa operata dal capitalismo: «*La notion moderne de travail n'apparaît donc qu'à partir du moment où le travail est traité comme une marchandise par la pensée économique, et à ce titre on peut légitimement parler d'une "invention" du travail, qui sera suivie d'ailleurs d'une "invention" du chômage. La pierre angulaire de cette invention, comme de toutes celles du capitalisme, c'est la rationalisation sur la base du calcul, qui exige de réduire toujours à des nombres la diversité des choses (et des gens)*»: A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, Paris, 2015, p. 6.

2. La ricezione del mutamento da parte della dottrina gius-pubblicistica

All'inizio del '900 le trasformazioni dell'ordinamento statale oggetto della riflessione della dottrina gius-pubblicistica erano numerose tra cui l'allargamento quantitativo della democrazia politica, la moltiplicazione dei movimenti sociali e l'emergente richiesta di tutela di alcuni diritti da parte delle fasce della popolazione più deboli, anche nei rapporti di lavoro.

Come si tenterà di sottolineare, il fatto nuovo che sconvolse l'unicità della sovranità dello Stato fu l'emersione di forze sociali rappresentative delle nuove classi di lavoratori. Un pluralismo nuovo perché differente dal medioevale – fondato su *status* e fedeltà in cui il singolo era protetto – e da quello dello Stato assoluto e dell'*ancien regime*, che aveva un riconoscimento statico: il pluralismo emergente si configurava come moto di rivendicazioni di una larga parte della popolazione esclusa dal circuito della rappresentanza politica e marginalizzata dal punto di vista economico⁸⁴. Proprio la dinamicità delle rivendicazioni, capace in pochi decenni di mutare l'ordine sociale, investì la sovranità dello Stato.

La solidità del quadro teorico della rivoluzione francese riguardante l'abolizione della rappresentanza parziale fu messa in discussione quando, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, la base sociale e di consenso per il modello di Stato borghese iniziò a essere condizionata dalle masse popolari e si espanse gradualmente. Ciò diede origine a un dibattito tra coloro che difendevano l'approccio tradizionale e «coloro che mostra[va]no segni di insoddisfazione verso concezioni che non colgono la immanente "politicalità" del concetto di interesse e le sue straordinarie attitudini a produrre fenomeni di aggregazione e di autoorganizzazione, che possono restare indifferenti al mondo del diritto»⁸⁵.

Il rapporto tra autorità statale e formazioni sociali, come scrisse Kaiser,

⁸⁴ M. LUCIANI, *Relazione al convegno «L'attualità del ruolo del CNEL, la funzione dei corpi intermedi e la rappresentanza in Italia»*, Roma, 2019.

⁸⁵ Come è stato annotato, «la rottura dell'unità politica statale, o in altre parole, il prepotente impatto del pluralismo prima politico, poi anche istituzionale, sul quadro costituzionale tradizionale recano in sé gli elementi per la crisi della rappresentanza politica come figura dell'unità politica-ideale della Nazione»: G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno: Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 164.

rappresentava allora il problema del costituzionalismo del Novecento: «il peso degli interessi sembra essere la caratteristica costituzionale del nostro presente [...]. La dottrina dello Stato e della costituzione non può chiudere gli occhi davanti ad esso, perché gli interessi, gli interessi organizzati, sono un potere politico e una realtà costituzionale»⁸⁶.

In questa sede non è possibile ripercorrere le innumerevoli interpretazioni delle trasformazioni sociali menzionate: si cercherà piuttosto di evidenziare la trasversalità di alcuni problemi di fondo emergenti in dottrina e dal dibattito precedente e successivo all'adozione della Costituzione di Weimar, in particolare riguardo al sistema articolato di partecipazione economica dei lavoratori.

a) *Partecipazione economica nella Costituzione di Weimar*

Una "doppia cittadinanza" da riconoscere: la dottrina tedesca e il sistema costituzionale di Weimar

Un contributo decisivo per la definizione del rapporto tra Stato, economia e interessi economici organizzati venne dalla dottrina tedesca che precedette e accompagnò il percorso per l'adozione della Costituzione di Weimar⁸⁷. Il dibattito in Germania si sviluppò attorno alla possibilità di integrare la rappresentanza politica con quella degli interessi, riconoscendo come ogni cittadino avesse una doppia cittadinanza⁸⁸ – politica ed economica – alla quale dovevano corrispondere adeguate e differenziate forme di rappresentanza.

Da un lato, vi era chi richiamava l'unità della moderna rappresentanza come principio della dottrina dello Stato. Ci si riferisce in particolare alle opere di Carl Schmitt e di Gerhard Leibholz, in cui si evidenziava la natura della rappresentanza politica (*Repräsentation*), distinta dalla rappresentanza nel senso privatistico (*Vertretung*), e la intrinseca differenza dalla rappresentanza di interessi particolari, che non potevano rivendicare una rilevanza

⁸⁶ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 441.

⁸⁷ Per l'inquadramento del laboratorio di Weimar si veda F. LANCHESTER, *Nascita di una Costituzione. Il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁸⁸ Così si esprimeva nel 1929 Fraenkel in E. FRAENKEL, *Democrazia collettiva*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982, p. 99 ss.

pubblica⁸⁹. D'altro canto, v'era chi intendeva perseguire una strada nuova, riconoscendo alle forze economiche dei lavoratori un ruolo nella rappresentanza politica. Entrambe le prospettive proponevano una sorta di replicabilità del modello rappresentativo politico e, dunque, un'estensione della sua capacità rappresentativa anche nell'ambito dei rapporti economici. Obiettivo polemico della dottrina tedesca era la concezione della rappresentanza politica "alla francese", fondata su una rappresentazione «astratta e atomistica della società che è ad essa sottesa»⁹⁰.

Nel 1855 Robert von Mohl riconosceva il problema dell'esistenza di quelle «singole consociazioni naturali» che «traggono la loro origine dal lavoro e dalla proprietà», che «si sviluppano ciascuna a partire da un determinato interesse» e che «non possono essere ricondotte né alla cerchia della vita delle singole persone né alla vita dello Stato»⁹¹. Il fatto giuridico nuovo per Mohl era che «le consociazioni di interessi nascono e sussistono indipendentemente dallo Stato e dalla sua volontà traendo origine piuttosto dalle naturali relazioni degli uomini con determinate situazioni di fatto»⁹². Le consociazioni avevano una loro struttura ordinamentale originaria e dunque esistevano a prescindere dal riconoscimento dello Stato che ha «unicamente il diritto e l'obbligo di ricomporre all'interno del sistema giuridico quelle organizzazioni che dovessero essere incompatibili con gli scopi dell'unità o con l'eguaglianza di diritti di quei cittadini privati, che con tali organizzazioni coesistono»⁹³.

Diversa era la prospettiva di Otto von Gierke che intendeva inserire le corporazioni in un unico 'organismo' capace di integrare dalle più piccole formazioni sociali a quelle politiche, dalla famiglia allo Stato. In Gierke, infatti, sulla scorta del pensiero di Altusio, le corporazioni erano concepite come strutture aggregate attorno a un interesse e capaci di autogoverno.

Schmitt, ne *Il custode della Costituzione*, sottolineava come i rapporti economici non potessero più godere di quell'immunità che lo Stato liberale aveva loro garantito⁹⁴. Parimenti Schmitt criticava la Costituzione di Wei-

⁸⁹ G. DUSO, *Prefazione*, cit., p. 14.

⁹⁰ G. DUSO, *La rappresentanza politica e la sua struttura speculativa nel pensiero hegeliano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 55.

⁹¹ R. MOHL, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften: in Monographien dargestellt*, F. Enke, Erlangen, 1855, p. 459.

⁹² *Ivi*, p. 449.

⁹³ *Ivi*, p. 460.

⁹⁴ «In ogni Stato moderno il rapporto dello Stato con l'economia forma il vero oggetto

mar poiché essa aveva «un esteso diritto del lavoro, un tariffario e una composizione statale delle controversie salariali, mediante i quali influenza in modo determinante i salari; esso garantisce importanti sovvenzioni alle diverse finalità economiche; esso è uno Stato assistenziale e previdenziale e quindi al tempo stesso e in misura inaudita uno Stato delle tasse e dei tributi»⁹⁵. La Costituzione di Weimar per Schmitt era criticabile in quanto prevedeva «uno Stato economico, ma nessuna costituzione economica»⁹⁶, nessuna forma integrata tra Stato ed economia. Egli allora riconosceva come ineluttabile una forma di «un'auto-organizzazione della società»⁹⁷ nello Stato, mediante un modello neo-corporativo: lo Stato doveva tener conto dei rapporti economici, nel senso di un loro assorbimento all'interno dell'ordinamento. Il problema della rappresentanza si racchiudeva e risolveva nel contenere le forze sociali nello Stato: «con la pluralizzazione non è però eliminata la svolta verso il totale, ma è per così dire parcellizzata»⁹⁸.

Fu Max Weber a sottolineare la funzione ordinatrice delle organizzazioni portatrici di interessi che si prefiggevano «mediante la potenza economica dei loro membri [...] d'imporre un compromesso che corrispond[eva] ai loro interessi sulle condizioni del prezzo dei beni reali o del lavoro»⁹⁹. D'altra parte, ai partiti competeva di determinare le forme degli interessi poiché essi «dispongono in proprio servizio tutti gli interessi economici. Organizzano società, cooperative di produzione e insediano come impiegati i propri fiduciari negl'impieghi così creati»¹⁰⁰. In Weber era netta la suddivisione costitutiva tra «le parti e la *politische Repräsentation* in senso proprio»¹⁰¹.

Al contempo Leibholz fu influenzato dal pensiero di von Mohl che, come accennato in precedenza, si fondava su alcuni pilastri fondamentali: l'originarietà delle consociazioni degli interessi; la loro diversità strutturale rispet-

delle questioni di politica [...]. Esse non possono più essere risolte con il vecchio principio liberale di un'incondizionata non-confusione, di un assoluto non-intervento»: C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 127.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ivi*, p. 152.

⁹⁷ *Ivi*, p. 123.

⁹⁸ *Ivi*, p. 131.

⁹⁹ M. WEBER, *Scritti politici*, N. Giannotta, Catania, 1970, p. 195.

¹⁰⁰ M. WEBER, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, Laterza, Bari, 1919, p. 112.

¹⁰¹ A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, FrancoAngeli, Milano, 1996, p. 71.

to allo stato-persona; la capacità di darsi norme giuridiche e di relazionarsi con lo Stato come soggetti ad esso distinti¹⁰². Il giurista tedesco rilevava un'apparente contraddizione di von Mohl: quest'ultimo infatti aveva immaginato un progetto «che prevedeva l'eliminazione della rappresentanza popolare e la ristrutturazione delle fondamenta dello Stato su basi corporative» in cui «ogni "ambito di interessi", materiali e spirituali, costituendosi nella vita territoriale collettiva, doveva ottenere una rappresentanza degli interessi particolari». Allo stesso tempo a questa «rappresentanza composta» ne era affiancata un'altra «generale» riguardante le materie che coinvolgevano la totalità dei consociati. Secondo Leibholz, si evidenziava una contraddizione: «in questo modo, la rappresentanza generale sostenuta da von Mohl diventerebbe nella realtà politica un fattore "decisivo" dell'intera vita dello Stato: rappresenterebbe il popolo allo stesso modo di come lo rappresenta il parlamento entro il sistema rappresentativo e, in contrasto con l'assunto di von Mohl, non attuerebbe la rappresentanza dei singoli "ambiti di interesse"»¹⁰³.

Il pensiero di Leibholz permette di fare sintesi delle diverse elaborazioni teoriche sulla rappresentanza politica e degli interessi. È infatti a lui ascrivibile la definizione di alcune nozioni – tra cui quelle di *Vertretung* o di *Repräsentation* – che diverranno patrimonio della concezione classica della rappresentanza. La *Repräsentation* assume in Leibholz una dimensione valoriale quale sintesi mistica delle differenti posizioni: infatti, «la multiformità dell'oggetto della rappresentanza, e cioè il corpo sociale solcato da divisioni ed organizzazioni di interesse, trascende quasi misticamente nell'unità del rappresentante, e ritorna a riflettersi sul rappresentato, a sua volta elevandolo ad unità politica ideale»¹⁰⁴. È dunque grazie alla *Repräsentation* che la società diviene corpo politico informato all'interesse sociale, lasciando il suo stato originario di massa informe e preda di interessi particolari. Leibholz però non assumeva l'individuo come soggettività isolata che si fa popolo mediante l'accostamento ad altri: l'individuo, infatti, è colto nel suo intreccio sociale, inserito in una dimensione comunitaria politico-ideale che comprende l'eredità delle generazioni passate e quelle future¹⁰⁵. Questa concezione della rappresentanza e dell'individuo portava Leibholz ad escludere dall'ambito della *Repräsentation* gli

¹⁰² A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi: un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 471.

¹⁰³ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 269.

¹⁰⁴ G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, cit., p. 176.

¹⁰⁵ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 93 ss.

interessi economici: essi infatti erano privi di ogni orizzonte di valore-idea e dunque potevano appartenere al solo ambito della *Vertretung*. Tra le due rappresentanze vi era insomma una differenziazione strutturale. La rappresentanza degli interessi non poteva che accostarsi a quella organica, ma fuoriusciva dal campo della vera rappresentanza: infatti, «la *Repräsentation* si realizzerebbe dall'idea di popolo inteso come unità e mai come pluralità, mentre la teoria della rappresentanza organica muoverebbe dall'assunto della necessità di rappresentare gli interessi particolari (non necessariamente di tipo economico)»¹⁰⁶. Scrive Leibholz che «la teoria costituzionale commette un errore quasi imperdonabile [...] nel credere che l'unità nella pluralità possa scaturire come per incanto dalla società ridotta a meccanismo»¹⁰⁷. Come osservò Carlo Esposito, il rappresentante secondo la concezione di Leibholz non era collegato con il rappresentato, ma ne incarnava il valore comune e omogeneo: «il rappresentante non agirebbe in nome del rappresentato, ma in nome proprio, non eserciterebbe diritti o poteri del rappresentato, ma diritti suoi propri; non vi sarebbe vincolo o rapporto giuridico tra il rappresentante e il rappresentato, ma solo una certa omogeneità, somiglianza, aderenza del rappresentante al rappresentato e alle sue tendenze spirituali»¹⁰⁸.

In Leibholz, in conclusione, sussiste una netta distinzione tra *Vertretung* e *Repräsentation*, confinando la prima nella sfera del diritto privato. E così non vi è spazio nel pubblico per la rappresentanza degli interessi, escludendo l'«idea caratterizzante del pluralismo, che il bene comune può essere realizzato solo se viene aperta, nell'osservanza delle fondamentali idee regolative della giustizia e dell'equità, la possibilità alle volontà dei gruppi di partecipare al processo automatico di formazione della volontà statale»¹⁰⁹. Nel pensiero di Leibholz, così come in quello di Schmitt, emerge la natura della *Repräsentation*, la rappresentanza politica, differente dalla *Vertretung*, che la rappresentanza in senso privatistico; d'altra parte, emerge la legittimazione degli interessi ad avere rilevanza pubblica¹¹⁰.

¹⁰⁶ G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, cit., p. 179.

¹⁰⁷ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 266.

¹⁰⁸ C. ESPOSITO (a cura di), *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1939, p. 311.

¹⁰⁹ E. FRAENKEL, *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato liberal-democratico*, in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come innovazione: società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 23.

¹¹⁰ G. DUSO, *Prefazione*, cit., p. 14.

Il dibattito sulla rappresentanza degli interessi coinvolgeva lo statuto stesso del diritto del lavoro, ancorato al diritto civile – come si è sottolineato riflettendo circa le posizioni della dottrina italiana – e parimenti scompaginato dalla legislazione sociale e dalla forza normativa scaturente dall'autonomia dei gruppi sociali. Centrale, in tal senso, fu la riflessione di Hugo Sinzheimer il quale fu «il principale ispiratore, nel campo del diritto del lavoro, del sistema costituzionale e legislativo della repubblica» di Weimar¹¹¹. Egli fu «il vero fondatore della autonomia scientifica del moderno 'diritto del lavoro'»¹¹². Il giurista tedesco riteneva che il diritto del lavoro non potesse essere concepito con le categorie civilistiche, né fosse il frutto dell'integrazione del contratto con la legislazione sociale; l'autonomia del diritto del lavoro sgorgava ed era affidata all'autogoverno dei gruppi sociali capaci di produrre norme giuridiche: l'autonomia del diritto del lavoro trovava fondamento nella democrazia collettiva¹¹³.

Sinzheimer, inoltre, aveva tentato di proporre una nuova *Körperschaft* sindacale secondo una visione pluralistica del corporativismo europeo che trovò compimento nella Costituzione di Weimar. Egli, alla luce della sua impostazione istituzionalista, aveva prospettato il superamento dell'atteggiamento antagonista o meramente tollerante dello Stato nei confronti dei sindacati, nella prospettiva di un riconoscimento di questi ultimi. D'altra parte, i sindacati avrebbero dovuto avere delle limitazioni in ragione di tale riconoscimento: «da un lato, estrema autonomia del sindacato nell'organizzazione della sua vita interna, ma, dall'altro, limitazione dei tradizionali strumenti di lotta sindacale e aprioristica risoluzione come dello "scambio politico" fra stato e sindacati nel senso dell'assoggettamento gerarchico del secondo al primo»¹¹⁴.

Dai sintetici accenni alle posizioni degli autori menzionati, emerge la complessità del dibattito che anticipò e accompagnò quello in sede di redazione della Costituzione di Weimar. Tra le diverse interpretazioni, si delinea, innanzitutto, la difficoltà di conciliare partiti e organizzazioni collettive con

¹¹¹ G. VARDARO, *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982, p. 7.

¹¹² P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 174.

¹¹³ G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e Repubblica*, in AA. VV., *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 543 ss.

¹¹⁴ G. VARDARO, *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, cit., p. 20.

le istituzioni della democrazia rappresentativa. Allo stesso tempo, affiora la necessità di dare spazio alla rappresentanza delle parti sociali al di fuori dell'ambito solamente pre-politico ed economico, così superando la frattura moderna tra Stato e mercato¹¹⁵.

La Costituzione di Weimar: un progetto di partecipazione economica

In Germania, dalla fine dell'Ottocento, nel dibattito pubblico si rinvennero tracce della pari dignità dei due "fattori" produttivi – capitale e lavoro – che dovevano trovare pari legittimità negli organi di indirizzo economico aziendale e territoriale, secondo una concezione organicista¹¹⁶. Si trattava di una prospettiva politica condivisa sia dal partito socialdemocratico tedesco (SPD), sia dalla Lega generale dei sindacati tedeschi (ADGB). Tale prospettiva culturale di fondo trovava declinazione «già in epoca bismarckiana, attraverso l'idea-forza della *Konstitutionelle Fabrik*: la fabbrica, ancorché ne fosse signore il proprietario, doveva essere retta in modo democratico, nel senso che in essa i lavoratori dovevano avere voce e influenza, di massima riconoscendo ai loro rappresentanti il ruolo di compositore di contrasti o di interlocutore; un ruolo via via cresciuto d'importanza fino all'attribuzione di poteri di interferenza e controllo sull'operato dell'imprenditore nonché infine di diritti di partecipazione»¹¹⁷.

Il progetto di rappresentanza economica racchiuso nella Costituzione di Weimar era il frutto di una «pretesa di cogestione» da parte dei sindacati, iscritta in un più ampio percorso che vedeva le organizzazioni sindacali divenire soggetti politici¹¹⁸. La Costituzione del '19 sorse, infatti, per l'accordo tra sindacati e parti datoriali del 1918 per l'istituzione di una «democrazia collettiva», ovvero «con l'immissione di contenuti sociali sempre più qualificanti nelle strutture della repubblica e nelle leggi di uno sviluppo del capitalismo, da controllare tramite lo Stato»¹¹⁹. Il primo accordo del 1918

¹¹⁵ Sull'evoluzione del dibattito fino alla Repubblica federale: E. FORSTHOFF, *Lo stato della società industriale*, a cura di A. MANGIA, Giuffrè, Milano, 2011.

¹¹⁶ Infatti, «pur nell'estrema varietà delle tendenze, un elemento di omogeneità collega fra loro questi raggruppamenti politici, ed esso è dato dalla comune concezione organicistica»: C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 19.

¹¹⁷ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 8.

¹¹⁸ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 132.

¹¹⁹ L. VILLARI (a cura di), *Weimar: lotte sociali e sistema democratico nella Germania degli anni Venti*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 44.

diede avvio a una serie di successivi accordi tra il “patronato” e il sindacato che legittimavano le parti sociali e la loro autonomia di fronte allo Stato. Essi comportavano per la parte sindacale la «rinuncia del movimento operaio organizzato a gettare tutto il suo peso sulla bilancia della creazione di un nuovo sistema sociale, in cambio del riconoscimento del diritto di rappresentanza esclusiva dei lavoratori e di vantaggi economici e normativi immediati (giornata lavorativa di otto ore, contratti collettivi generalizzati, riconoscimento di consigli di fabbrica e altre istanze di compartecipazione, sussidi contro la disoccupazione)»; da parte datoriale vi fu invece «l'accettazione *de facto* del regime repubblicano, il riconoscimento formale dei diritti sindacali (con l'abbandono almeno ufficiale dei sindacati “gialli”) in cambio del riconoscimento della intangibilità della libertà imprenditoriale, della proprietà privata e della indipendenza delle proprie organizzazioni»¹²⁰. Agli accordi sociali si affiancò la politica salariale del Governo. Era il primo tentativo di uno Stato che cercava di creare un sistema di «capitalismo organizzato»¹²¹. Era un progetto di democratizzazione dell'economia che rivalutava complessivamente il ruolo dello Stato e tentava di coniugare la democrazia politica con quella economica, mediante l'integrazione verticale tra l'organizzazione consigliare endo-aziendale e il consiglio nazionale del lavoro, passando per i consigli distrettuali.

La Costituzione di Weimar rappresentò il primo tentativo compiuto di democratizzazione non solo politica¹²². In materia economica, la Costituzione del 1919 prevedeva una netta supremazia dello Stato attraverso l'esercizio del diritto di veto sulle leggi regionali in materia di «socializzazione delle

¹²⁰ *Ivi*, pp. 45 e 46.

¹²¹ Secondo le seguenti direttive: «a) i processi di concentrazione economica e la virtuale estinzione del mercato concorrenziale, con il conseguente smisurato e incontrollato potere dei grandi oligopoli; b) il dislocamento di buona parte del potere reale fuori dal quadro politico istituzionale a favore di istanze extraistituzionali, determinanti nei periodi di crisi; c) il processo di concentrazione economica è accompagnato da una parallela organizzazione di massa dei lavoratori, con rilevanti conseguenze sul peso di rappresentanza dei partiti; d) lo Stato viene responsabilizzato in modo crescente nella gestione economica, non solo con la creazione di settori economici pubblici, ma con l'espansione della spesa pubblica; in più e) lo Stato si fa garante del processo di istituzionalizzazione dei conflitti di lavoro, in particolare del conflitto industriale, arrivando ad una sorta di “interventismo sociale” che fa della funzione arbitrale uno degli elementi decisivi dell'equilibrio»; *Ivi*, p. 46.

¹²² Sui profili legati al sistema politico e, in particolare, alla legge elettorale: G. DELLE DONNE, *Weimar e la costituzionalizzazione del principio proporzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività» (art. 6, p. 13). D'altra parte, il costituente tedesco volle integrare – o perfezionare – la rappresentanza politica con dispositivi nuovi, valorizzando anzitutto il lavoro¹²³. Oltre agli strumenti di democrazia diretta, previsti all'art. 73 Cost., fu introdotto un articolato sistema di rappresentanza economica incentrato su consigli economici. Al centro del progetto partecipativo della Costituzione di Weimar si collocava l'art. 165 che introduceva due tipologie di consigli economici¹²⁴: i consigli operai, rappresentativi degli impiegati e distribuiti secondo una scala territoriale, dall'impresa, a livello regionale e distrettuale, fino al consiglio operaio del *Reich*; in secondo luogo, i consigli economici in cui dovevano essere rappresentati sia i consigli operai, sia i rappresentanti dei datori di lavoro e di tutti gli altri "fattori" della produzione. Questi ultimi dovevano attendere a compiti più vasti di direzione della politica economica e di realizzazione delle leggi di socializzazione.

¹²³ L'art. 163 Cost. affermava: «ogni tedesco, pur conservando la sua libertà personale, ha il dovere morale di impiegare le sue energie spirituali e corporali in modo da riuscire utile alla collettività».

¹²⁴ Così recitava l'art. 165: «Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconoscibili.

Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del *Reich*.

I consigli operai di distretto e quello del *Reich*, per l'adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del *Reich*. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale.

I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del *Reich*, sottoposti al parere del consiglio economico del *Reich*. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del *Reich* è obbligato a presentarle al *Reichstag* anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al *Reichstag* il progetto da esso proposto.

I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante. Appartiene alla competenza esclusiva del *Reich* di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi».

Il Consiglio economico del Reich aveva potestà consultiva e di iniziativa nelle materie di legislazione sociale ed economica, ma senza alcun vincolo per il Parlamento che aveva solamente l'obbligo di prendere in esame i pareri e le proposte formulate. Così configurato, il Consiglio non assumeva quelle caratteristiche che parte delle forze politiche avevano auspicato, cioè che esso avesse un vero e proprio potere di veto sugli atti di pertinenza nei confronti del Parlamento.

Proprio questa concezione dei rapporti economici sfociò nella prospettiva di una 'costituzione aziendale' (*Betriebsverfassung*) che fu attuata nel 1920, con le leggi sui consigli aziendali del 4 febbraio 1920, 5 febbraio 1921 e 15 febbraio 1922, varate in parziale attuazione dell'art. 165 della Costituzione weimariana. Il sistema dei consigli si proponeva di «integrare la rappresentanza puramente politica della quale da più parti si avvert[ivano] l'insufficienza o la pericolosità»¹²⁵.

Il modello consiliare, ispirato dall'opera di Sinzheimer, aveva come finalità quella di instaurare un sistema di «collaborazione industriale» in cui «l'azienda veniva concepita come un'istituzione nella quale, analogamente a quanto stava avvenendo per lo Stato, si realizzava il passaggio dalla fase monarchico assolutistica a quella democratico costituzionale»¹²⁶. In questo senso era prospettata una sorta di costituzionalismo industriale che avrebbe dovuto limitare «l'originaria signoria assoluta del proprietario dei mezzi di produzione sul personale dipendente» attraverso le «rappresentanze d'azienda che, in qualità di rappresentanti del personale dipendente, debbono cooperare con il datore di lavoro nel governo dell'azienda»¹²⁷. Tale finalità era ben spiegata da Sinzheimer durante i lavori dell'Assemblea costituente. Egli, infatti, difendendo il sistema consiliare, lo rappresentava come una via diversa da due estremi che a suo giudizio dovevano essere esclusi: quello della «ditatura dei consigli», ovvero la politicizzazione dei consigli operai contro le strutture aziendali; d'altro lato, l'idea che la democrazia economica potesse risolversi nell'istituzione di «una camera professionale accanto al Parlamento politico»¹²⁸. La strada individuata dalla Costituzione di Weimar era quella di

¹²⁵ A. SCALONE, *L'ordine precario: unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, Polimetrica, Monza, 2011, p. 244.

¹²⁶ G. VARDARO, *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, cit., p. 22.

¹²⁷ Così si esprimeva F. NEUMANN, *Il significato politico e sociale della giurisprudenza dei tribunali del lavoro*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, cit., p. 147.

¹²⁸ La relazione del 1919 è riportata in *Ivi*, p. 46.

un sistema consigliare con «una piena influenza sulla politica, ma nessun potere decisionale sul piano politico»; ciò, secondo Sinzheimer, poteva essere attuato «riconoscendo anzitutto ai consigli il diritto di essere sentiti prima della presentazione di tutti i progetti di legge nel campo economico e sociale; riconoscendo loro, in secondo luogo (e questa è la cosa più importante), il diritto di iniziativa legislativa, con tutte le conseguenze che ne derivano»¹²⁹.

La rilettura dottrinale di questo articolato sistema di partecipazione economica può essere suddivisa in due orientamenti distinti: da un lato, la rappresentanza economica del sistema dei consigli, come previsto dall'art. 165, completava la rappresentanza politica, superando l'eguaglianza politica astratta; dall'altro lato, la rappresentanza economica risolveva il pericolo rappresentato dalla predominanza dei partiti di massa e mirava a realizzare un'unità politica sostanziale caratterizzata da un approccio corporativo¹³⁰. Entrambi gli orientamenti dottrinali erano accomunati dalla sostanziale subordinazione della rappresentanza economico-corporativa rispetto a quella politica.

L'istituzione del sistema dei consigli non fu immediata e, anzi, il nuovo indirizzo del governo economico cominciò dall'alto, con l'introduzione del Consiglio economico del Reich. Il progetto di partecipazione economica inoltre incontrò l'opposizione delle parti datoriali, oltreché delle forze più conservative dello Stato, cioè la burocrazia amministrativa e l'esercito. I consigli operai, anche a motivo della crescente influenza dei datori di lavoro nella politica economica, divennero uno strumento dei sindacati, perdendo il carattere partecipativo originario.

La varietà delle possibili interpretazioni delle norme costituzionali, l'ostilità dei sindacati verso un sistema che li vedeva in una posizione poco riconosciuta come quella dei consigli, oltre che la diffidenza dei grandi proprietari verso i programmi di socializzazione, portarono all'impossibilità di dare attuazione al progetto costituzionale weimariano nell'ambito economico¹³¹. I consigli operai, inizialmente limitati all'ambito aziendale, divennero strumenti sindacali, perdendo la loro natura innovativa nel sistema economico. L'assenza dei consigli a livello territoriale impedì al consiglio economico centrale di mantenere collegamenti vitali con la periferia, «facilitando così su di esso il predominio dei ceti capitalistici»¹³².

¹²⁹ Ivi, p. 47.

¹³⁰ A. SCALONE, *L'ordine precario: unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, Polimettrica, Monza, 2011, p. 244.

¹³¹ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 66 ss.

¹³² Ivi, p. 71.

Le tensioni sociali successive a Weimar furono accentuate e non riuscirono a trovare un'armonizzazione a motivo del fatto che il pluralismo di ogni sottosistema (dei partiti, delle parti sociali, dei soggetti economici) non si era unito in unico complesso¹³³. Inoltre, dal punto di vista economico, il decennio successivo alla Prima guerra mondiale fu caratterizzato da diverse contraddizioni: la stabilità della disoccupazione e l'incremento produttivo di alcuni settori (tra cui la manifattura "pesante"), la separazione della forza lavoro tra categorie altamente specializzate e occupate, e gruppi di lavoratori comuni e a rischio povertà¹³⁴. Si trattava degli effetti delle "riparazioni" di guerra e di una inflazione incontrollata dopo la Prima guerra mondiale. Le vicende politiche all'esito dell'esperimento di Weimar contribuirono ad aumentare la diffidenza verso il pluralismo, colpevole, secondo i suoi detrattori, di condurre alla disgregazione dell'unità statale¹³⁵.

La «singolare sorte»¹³⁶ della Costituzione di Weimar oscurò la sua importanza quanto al disegno di democrazia economica. Con Weimar avvenne il «superamento del principio individualistico e l'affermazione della proprietà sociale» secondo tre principi direttivi: «anzitutto la subordinazione in genere dell'attività singola socialmente rilevante a finalità d'interesse collettivo; in secondo luogo la sostituzione di una concezione sostanziale di uguaglianza a quella vigente in precedenza, puramente formale; infine l'intervento dello Stato o di organi pubblici nella funzione della produzione, allo scopo di fare raggiungere a questa una maggiore efficienza, ed altresì di promuovere una più giusta distribuzione della ricchezza fra le classi che danno ad essa vita»¹³⁷.

La «democrazia contratta»¹³⁸ di Weimar rappresentò un tentativo di ripensamento della struttura politica nel mutamento tra Stato liberale e sociale, tra sistema economico nel pieno svolgimento delle conseguenze della rivoluzione industriale e struttura capitalistica. Perciò "contratta" perché «la forma istituzionale, invece d'essere il quadro politico accettato entro cui si muovono e competono le forze sociali, diventa essa stessa oggetto di contrattazione permanente, in modo ora esplicito, ora ideologicamente camuffa-

¹³³ L. VILLARI (a cura di), *Weimar: lotte sociali e sistema democratico nella Germania degli anni Venti*, cit., p. 48.

¹³⁴ *Ivi*, p. 56.

¹³⁵ G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, cit., p. 173.

¹³⁶ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 7.

¹³⁷ *Ivi*, p. 60.

¹³⁸ G.E. RUSCONI, *Azione operaia e sistema operaio*, in L. VILLARI (a cura di), *Weimar: lotte sociali e sistema democratico nella Germania degli anni Venti*, cit., p. 43.

to, ora solo latente»¹³⁹; la contrattazione era strumento per dare forma alla democrazia e, allo stesso modo, fu anche debolezza in considerazione dell'art. 48 della Costituzione che dava potere al Capo dello Stato di emettere ordinanze di emergenza senza consultazione del Parlamento. La precarietà della contrattazione e l'utilizzo delle ordinanze presidenziali furono i fattori di instabilità di quell'esperimento costituzionale.

Il complesso di norme della Costituzione di Weimar prefigurò i problemi che saranno poi affrontanti nelle Costituzioni successive¹⁴⁰. In particolare, con riferimento al sistema consigliare di cui all'art. 165, si possono mettere in luce alcuni punti di interesse: a) innanzitutto la pressante necessità di superare e/o integrare il sistema di rappresentanza basata sull'eguaglianza formale del voto; b) il tentativo di trovare forme di pace sociale e cooperazione tra le classi necessarie a preservare l'unità dello Stato, che finì per affermare un «primato dell'elemento comunitario-organicistico all'interno del pensiero degli stessi giuslavoristi»¹⁴¹; c) la connessione tra la partecipazione «organica» delle forze sociali e quella dei lavoratori nei luoghi di lavoro: la dottrina era unanime nell'esprimere la necessità di una partecipazione attiva dei lavoratori e/o dei sindacati alla gestione delle imprese e dei distretti economici; d) l'emergere, infine, di una certa incompiutezza circa l'equilibrio tra il politico, inteso come istanza di chiusura del sistema, e i gruppi organizzati portatori di interessi.

A mutare con Weimar fu anche la concezione del lavoro. Se prima dell'avvento della Costituzione del '19 il diritto del lavoro era riconosciuto in Germania come diritto del contratto individuale di lavoro¹⁴², dopo di essa il rapporto di lavoro non poté più essere guardato nella sua dimensione individuale, ma tenendo conto del pluralismo sociale e della produzione economica nel suo complesso in relazione al sistema dei diritti dei lavoratori. In altri termini «la costituzione del 1919 sanciva il definitivo passaggio del diritto del lavoro dalla fase “privatistica” alla fase “costituzionale”»¹⁴³. Infatti, co-

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Anche se è stato sostenuto che la Costituzione di Weimar del 1919 non abbia avuto una grande influenza nella formazione delle norme lavoristiche della Costituzione italiana: L. GAETA, A. LOFFREDO, *L'influenza della Costituzione di Weimar sulle norme lavoristiche della Costituzione italiana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021, p. 155.

¹⁴¹ A. SCALONE, *L'ordine precario: unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, cit., p. 258.

¹⁴² G. VARDARO, *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, cit., p. 9.

¹⁴³ *Ivi*, p. 18.

me affermò Sinzheimer, «l'idea fondamentale che percorre l'intero sistema dei consigli» era che la persona tornasse a emergere nel lavoro, ovvero che «l'uomo non intende essere trattato più come parte di una macchina, considerato solo come occhi e mani; vuole finalmente assumere piena dignità umana ed ampliare l'ambito dei suoi rapporti. Questo scopo si può raggiungere solo con il progetto governativo e con il convincimento che l'idea consiliare deve essere realizzata con il sistema democratico»¹⁴⁴.

Conclusivamente, la Costituzione di Weimar fece «epoca segnando il passaggio dalle costituzioni di tipo ottocentesco»¹⁴⁵, perché, per la prima volta, una Carta costituzionale si soffermava con tanta diffusione su una sfera così ampia di rapporti sociali. Quell'ordinamento fallì per l'impossibilità di dare sostanza al modello da esso tratteggiato. Come ebbe a sintetizzare Mortati, infatti, «l'ordinamento democratico rimane alla superficie, affidato nel suo funzionamento a congegni, i quali, appunto perché non collegati in profondità con tutta la struttura economico-sociale del paese, appaiono insuscettibili di funzionare in armonia con i fini loro propri. Pertanto non all'organicismo a cui la costituzione si ispirava può [...] imputarsi la sua debolezza, ma invece all'assenza di una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi, di una effettiva utilizzazione di questi e di una loro coordinazione, oltretutto nei rapporti reciproci, in quelli con lo Stato»¹⁴⁶.

b) *Pluralismo, rappresentanza e crisi dello Stato*

Sindacati ed esperimenti partecipativi in Italia

La dottrina italiana si avvide della rilevanza dei movimenti sociali legati alle rivendicazioni nel campo delle relazioni industriali tra il XIX e il XX secolo, in concomitanza con l'espansione del settore industriale e dell'organizzazione dei sindacati¹⁴⁷. Soltanto nell'ultimo decennio del secolo XIX

¹⁴⁴ Così Sinzheimer durante i lavori dell'Assemblea costituente di Weimar in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, cit., p. 47.

¹⁴⁵ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1998b.

¹⁴⁶ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 77.

¹⁴⁷ D'altra parte bisogna sottolineare come «per tutta la seconda metà dell'Ottocento il settore industriale in Italia non aveva ancora una identità definita e differenziata dal mondo rurale», con la sola eccezione del settore tessile: M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruo-*

l'attività rivendicativa dei sindacati assunse una dimensione significativa: si pensi che la fondazione della prima Camera del lavoro avvenne il 22 settembre 1891¹⁴⁸.

Oltre alle Camere del lavoro che avevano una competenza territoriale ed erano aperte ai lavoratori di tutte le categorie, negli ultimi anni dell'Ottocento si diffusero nelle imprese le cosiddette Commissioni interne, organismi di rappresentanza diretta di tutti i lavoratori. Tali Commissioni avevano la finalità di mettere in comunicazione i lavoratori, la struttura sindacale e la gerarchia di fabbrica e, inoltre, erano l'organismo di conciliazione nelle controversie tra gli operai e di gestione dei reclami di questi ultimi verso la direzione d'officina¹⁴⁹. A completare il quadro delle organizzazioni costituite si a difesa dei lavoratori furono le federazioni di categoria: si pensi alla costituzione della Federazione italiana operai metallurgici (Fiom) nel 1901.

Fin da principio questi tre diversi livelli di rappresentanza dei lavoratori – Camere del lavoro, Commissioni interne e Federazioni di categoria – entrarono in conflitto tra loro, anche se trovarono coordinamento nella Confederazione generale del lavoro che fu costituita a Milano nel 1906¹⁵⁰. Lo Statuto della Confederazione rappresentava l'operaio «alla base di una piramide organizzativa di cui faceva parte in quanto organizzato nella propria fabbrica in una sezione periferica; la sezione era iscritta alla Camera del lavoro locale e alla Federazione di mestiere, a loro volta riunite nella Confederazione generale»¹⁵¹.

Tra le iniziative di quegli anni è da menzionare, per la comprensione dell'evoluzione delle relazioni industriali nel primo '900, il contratto collettivo sottoscritto a Torino dalla società Itala nel 1906: tale contratto, infatti,

li. *Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2013, p. 18.

¹⁴⁸ Due anni più tardi a Parma si celebrò il primo Congresso delle Camere del lavoro che si radunarono in una Federazione nazionale¹⁴⁸, nell'alveo del movimento comunista. Il movimento cattolico, in alternativa al sistema delle Camere e sotto l'influsso dell'enciclica *Rerum novarum*, istituì negli stessi anni il Segretariato del popolo.

¹⁴⁹ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2013, p. 23.

¹⁵⁰ A quegli anni risale inoltre la fondazione dell'associazione dei datori di lavoro: nel 1906 sorse a Torino la Lega industriale locale; nel 1910 fu fondata la Confederazione italiana dell'industria; nell'aprile del 1919 infine si costituì la Confederazione generale dell'industria italiana.

¹⁵¹ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2013, p. 25.

fu paradigmatico di un cambiamento sostanziale dei rapporti tra imprese e sindacato, definendo non solo gli aspetti essenziali della prestazione del lavoro, quali l'orario, il salario e la disciplina aziendale, ma anche la regolamentazione dei rapporti fra sindacato e azienda¹⁵².

Ancor più significativa, per i fini di questa ricerca, è l'esperienza dei Consigli di fabbrica promossa da Gramsci nel 1919 a Torino, insieme al gruppo di intellettuali di «Ordine Nuovo». Il filosofo sardo, infatti, favorì l'istituzione di consigli che erano «preparazione a possibili eventi di cambiamento sociale e l'apprendimento del funzionamento delle fabbriche nella prospettiva di un eventuale futuro governo operaio»¹⁵³. L'esperimento gramsciano fu promosso durante la crisi del 1920 che vide un lungo sciopero dei lavoratori della Fiat (cosiddetto sciopero delle lancette)¹⁵⁴. Proprio nel contesto di quelle forti agitazioni sociali si consolidò un orientamento rivoluzionario finalizzato a sovvertire la struttura proprietaria dell'impresa mediante la conversione delle commissioni interne in consigli di fabbrica; questi ultimi avrebbero dovuto essere organi di democrazia operaia che avrebbero permesso ai lavoratori di occupare le fabbriche in modo permanente. Queste prime esperienze di partecipazione avevano come fine quello di mutare il regime proprietario delle aziende, in prospettiva di una progressiva egemonia economica e politica su scala nazionale della classe operaia, a partire dalla "presa di potere" nelle aziende¹⁵⁵. Nell'esperienza torinese era racchiuso il significato che il Partito comunista riteneva di attribuire alla partecipazione, ovvero la necessità da parte della classe operaia di impadronirsi delle tecnologie di gestione delle aziende. L'esperienza torinese fu orientata a promuovere un processo di svuotamento del capitalismo dall'interno, prodromico all'elevazione di classe. I Consigli di gestione erano, dunque, un tentativo di modificare i rapporti di potere nella gestione dell'azienda, ma non una modalità per modificare la concezione della subordinazione del la-

¹⁵² *Ivi*, p. 29.

¹⁵³ Così sintetizza l'esperienza S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, in S. ANTONIAZZI et al. (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori. Una democrazia inedita*, Jaca Book, Milano, 2018.

¹⁵⁴ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 38.

¹⁵⁵ È interessante notare la specificità della concezione di Gramsci il quale non si riferiva «alla teoria marxista dell'alienazione del lavoratore nelle sue diverse forme, ma recuper[ava] al contrario una certa nobiltà dell'idea di lavoro che spesso nella critica marxista [era] dimenticata o posta in second'ordine»: F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit., p. 60.

voro prestato¹⁵⁶: la partecipazione tramite i consigli si riduceva al mutamento della legittimazione del potere datoriale, ma non a modificare i rapporti di potere interno e a creare maggiori spazi di libertà e autogoverno aziendale.

Pluralismo e sindacati nella dottrina italiana sulla crisi dello Stato

La dottrina italiana, pur con ritardo rispetto a quella tedesca, fu interprete del processo di trasformazione dello Stato liberale. Allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, infatti, è da ascrivere ai giuristi italiani il merito di non aver eluso «i tanti problemi emergenti ma di prendere atto, di affrontarli con lo spirito di offrire alla società occidentale strumenti adeguati per ordinare la complessità dell'universo giuridico in trasformazione»¹⁵⁷.

In particolare, la dottrina giuspubblicistica guardava ai fermenti sociali attraverso le lenti di due “scuole” pubblicistiche contrapposte: quella orlandiana si basava sull'adozione dei paradigmi derivanti dalla distinzione formale tra politica e diritto, ispirandosi al modello tedesco, e sull'assunzione di precisi paradigmi storicamente contestualizzati. La seconda corrente si coagulava attorno all'ipotesi meritocratica proposta da Mosca di un ceto politico efficiente, fondato su una specifica base sociale e su una formula politica che giustifica lo Stato di diritto¹⁵⁸.

Proprio attraverso la dialettica tra queste due impostazioni teoriche e dal loro «conflitto metodologico», si affacciò un altro orientamento nel decennio 1909-1919. La crisi del metodo orlandiano condusse a un ripensamento dello Stato e della scienza giuridica: alla costruzione perfetta dello Stato puramente giuridico, Santi Romano contrapponeva la riarticolazione dello Stato nell'ambito di un apparente pluralismo istituzionale¹⁵⁹. Non bisogna dimenticare che proprio in quegli anni la dottrina italiana dovette “metabolizzare” la novità dell'espansione del suffragio (l. 30 giugno 1912, n. 666 e l. 16 dicembre 1918, n. 1985): si trattava non solo di un problema di tecnica elettorale, ma dell'inserzione delle masse popolari nel circuito della rappresentanza politica.

La prolusione di Santi Romano del 1909 rappresenta un punto di riferimento per comprendere il dibattito sulla crisi dello Stato. La teoria della plu-

¹⁵⁶ Si veda B. TRENTIN, *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, cit.

¹⁵⁷ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 134.

¹⁵⁸ F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, maggio 22, pp. 2-3.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 3.

ralità degli ordinamenti, ivi esposta, tentò di cogliere il mutamento in atto e di darne veste giuridica adeguata¹⁶⁰. La tesi della prolusione, come scrisse Orlando, maestro di Romano, non rappresentò una novità assoluta né di prospettiva né di argomenti, ma certamente ebbe il pregio di porre la questione del pluralismo sociale al centro del dibattito pubblicistico italiano¹⁶¹.

Santi Romano, tra i molti, aveva con chiarezza segnalato il problema dell'emergere degli interessi che si stavano organizzando entro lo Stato: «in seno ad esso e sovente [...] contro di esso, si moltiplicano e fioriscono con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di organizzazioni ed associazioni, che, alla loro volta, tendono a unirsi e a collegarsi fra loro. Essi si propongono gli scopi speciali più disparati, ma tutte hanno un carattere comune; quello di raggruppare gli individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico»¹⁶².

Il giurista siciliano prendeva le mosse da due presupposti: dall'avvento del sindacalismo e, in genere, dell'associazionismo, fenomeni sorti all'interno dell'ordinamento statutario, ma a cui l'architettura statutaria improntata ai principi liberali non riusciva a dare forma; in secondo luogo, dal problema della rappresentanza degli interessi, come modello alternativo alla rappresentanza politica nello stato monoclasse del XIX secolo¹⁶³. Le aggregazioni sociali erano riconosciute come istituzioni in quanto «fatti normativi» che si strutturano organizzativamente secondo regole proprie e positive, ma non poste dallo Stato, e il cui tratto di unità è rappresentato dagli interessi comu-

¹⁶⁰ Teoria che, infatti, non troverà d'accordo i maggiori giuristi della generazione precedente: tra tutti Oreste Ranelletti. Si veda il saggio O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel suo pensiero e nella sua opera*, in O. RANELLETTI, *Lo Stato*, in *Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli, 1992.

¹⁶¹ Per Orlando la tesi di Romano si poteva così sintetizzare: «la tendenza a darsi un ordinamento giuridico, con propria organizzazione e proprie norme, non è già un carattere esclusivo dello Stato, ma di qualsivoglia entità sociale che si costituisca naturalmente o volontariamente dentro lo Stato o anche al di là di esso»; proseguiva sottolineando che «or se questo studio può presentare e presenta non solo un grande interesse giuridico, ma anche un contributo genialmente originale, non per ciò si è autorizzati ad affermare quelle dottrine in assoluto contrasto con le teorie tradizionali e che abbiano un carattere scientificamente rivoluzionario», in V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, in *Diritto pubblico generale: scritti varii, 1881-1940, coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 319.

¹⁶² S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 12.

¹⁶³ A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi: un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Diritto e società*, 3, 2012, pp. 461-492.

ni che di questi si fanno portatrici¹⁶⁴. Dunque, il frazionamento degli interessi non era demonizzato, né inserito in una ricerca di unificazione assiologica¹⁶⁵.

Romano metteva in luce come la crisi dello Stato fosse determinata dall'insufficienza delle strutture che impedivano allo Stato di rappresentare questi nuovi interessi emergenti. «La crisi dello Stato attuale – scriveva – si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni [...]: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici ed istituzionali che la società medesima possiede per far rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato»¹⁶⁶. Aggiungeva che «il diritto pubblico moderno dunque non domina, ma è dominato da un movimento sociale, al quale si viene stentatamente adattando e che intanto si governa con leggi proprie»¹⁶⁷.

Dalla considerazione che, da un lato, la società avesse assunto una sua costituzione definita e, dall'altro, che lo Stato non avesse i mezzi necessari per pensare questa nuova struttura, Romano provò a cogliere i mutamenti dall'istituto della rappresentanza politica: «è l'istituto della rappresentanza politica che qui conviene menzionare come quello che per più rispetti ha nessi indiscutibili con il nostro tema, giacché si propone per l'appunto il fine di mettere in immediato contatto la costituzione dello stato con la costituzione della società, le istituzioni con gli elementi mobili fluttuanti della vita pubblica»¹⁶⁸. Romano evidenziava come la rappresentanza politica fosse in una crisi dogmatica e di modello; e non solo vittima di un problema di selezione della classe dirigente politica, come aveva scritto il maestro Orlando pochi anni prima.

Per risolvere il problema istituzionale della rappresentanza, Romano analizzava sia le soluzioni corporative che quella più graduale di riforma del Senato.

Affermava, infatti, che «il sistema corporativo, considerato nel suo svolgimento normale e non nelle sue degenerazioni, appare naturale, può servire

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Come in Heller o nell'integrazione di Smend, S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. i giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della «terza via»*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

¹⁶⁶ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, cit., p. 23.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 15.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

a mitigare le conseguenze dell'eccessivo individualismo, [...] a sviluppare il sentimento di solidarietà tra i singoli, e il sentimento di reciproco rispetto fra i diversi gruppi di individui, contribuendo così ad una più completa e compatta organizzazione sociale». Il «movimento cooperativo» era dunque diretto «non già a travolgere lo Stato [...] ma a completarne le deficienze e le lacune». Quanto all'organizzazione istituzionale, Romano suggeriva, infatti, come fosse possibile «istituire una serie di parlamenti speciali, per ciascun ramo della legislazione, riguardante questo o quel gruppo sociale» oppure riformare il «Senato, facendone una Camera, i cui componenti sarebbero eletti da colleghi professionali». Entrambe le prospettive erano però solo accennate perché non finalizzate a proporre una sintesi, ma piuttosto a sottolineare ancora la deficienza dei mezzi di allora e l'«esigenza di adattare al nuovo assetto sociale una organizzazione superiore che unisca, contemperi ed armonizzi le organizzazioni minori in cui questo stesso assetto sociale va specificandosi»¹⁶⁹.

La prolusione di Romano segnalava il problema della crisi della rappresentanza politica 'generale' ma 'vuota' e l'emersione di quella degli interessi 'concreta' ma 'parziale'¹⁷⁰. La soluzione romaniana – così come quelle di Schmitt, Leibholz e Mortati – indicava il partito politico come strumento per rappresentare i diversi interessi sociali, integrandoli in una visione ideologica, e dunque per ricondurre a unità lo Stato. L'originalità della tesi di Santi Romano non risiedeva nel portare alle estreme conseguenze l'attribuzione dell'autogoverno normativo alle istituzioni che non erano produttrici di diritto, ma nell'indicare che esse stesse erano diritto posto¹⁷¹. Mutava la collocazione delle organizzazioni nell'orizzonte giuridico: andando oltre la dicotomia tra pubblico e privato, esse divenivano un *tertium genus*. Come è stato rilevato, ciò portò alle premesse del superamento dello Stato come persona giuridica e del diritto come espressione della volontà degli organi dello Sta-

¹⁶⁹ A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi: un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 482.

¹⁷⁰ *Ivi*, p. 484.

¹⁷¹ Come scrisse Panunzio nel 1931, «le varie teorie sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, conseguenza e suggestione diretta del reale sgretolamento e del frastagliamento dell'unità dello Stato, pullulante qua e là in Europa nei primi anni del secolo, fino all'ultima, più scientificamente perfetta, del Santi Romano, che hanno riempito disse tutta la scienza e la filosofia del diritto, sono un portato diretto del sindacalismo. Esse non promanano dai cervelli degli autori che le hanno formulate più o meno felicemente, ma promanano immediatamente dalla realtà delle cose»: S. PANUNZIO, *Stato e diritto: l'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società tipografica modenese, Modena, 1931, p. 12.

to¹⁷². Il pensiero di Santi Romano, in tal senso, è stato un momento «fondante dell'intero universo giuridico» poiché ha dato «voce alla società come struttura complessa e a tutte quelle formazioni sociali e che prima erano condannate al silenzio sul piano del diritto»¹⁷³.

Se Santi Romano pose il problema del pluralismo¹⁷⁴, altri autori declinano tale lettura alle relazioni economiche: c'è chi – come Ranelletti e Rocco – giudicò negativamente l'emersione dei sindacati in quanto organizzazioni portatrici di interessi particolari che compromettevano il perseguimento dell'interesse generale da parte dello Stato mediante l'atto legislativo¹⁷⁵; a tale impostazione si contrapponeva il Panunzio che proponeva una elaborata riflessione sullo Stato sindacale. Di particolare interesse sono due prolusioni dei rispettivi corsi del 1920 di Oreste Ranelletti, intitolata *I sindacati e lo Stato*, e di Alfredo Rocco¹⁷⁶. Si trattava di due interventi che andavano nella stessa direzione: per i due giuristi i sindacati, in quanto rappresentativi di una specifica classe, agivano come un elemento disgregante poiché impoverivano la costante considerazione dell'interesse generale, che invece era intrinseca allo Stato e al suo supremo atto di volontà, ovvero la legge¹⁷⁷. Rocco, in particolare, nella sua relazione patavina intitolata *Crisi dello Stato e sindacati*¹⁷⁸, rilevava la presenza ineliminabile dei sindacati per l'organizzazione moderna del lavoro e parimenti sottolineava la necessità che lo Stato

¹⁷² A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi: un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 478.

¹⁷³ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 173.

¹⁷⁴ Le tesi di Romano ebbero un'incidenza rilevantissima nella dottrina italiana: non ci fu infatti «giurista italiano di rilievo che non si confrontasse in seguito, ma appunto a partire da qui, con il problema dell'emersione pubblica della molteplicità disomogenea delle voci di una società ribollente, che reclamava una rappresentanza politica e categoriale, ovvero ormai diversamente politica – rispetto alla tradizione ricevuta – proprio perché categoriale, nella crescente consapevolezza dell'esigenza di rifondare su altre basi le istituzioni rappresentative di stampo liberale ereditate dalla tradizione e che apparivano a molti superate, nell'epoca nuova che si viveva»: S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della «terza via»*, cit., p. 9.

¹⁷⁵ In questo senso si vedano le opere di Oreste Ranelletti, i sindacati e lo stato (1920), ora in scritti giuridici scelti, e l'opera di Alfredo Rocco, crisi dello Stato e sindacati (1920), ora in scritti e discorsi politici, volume secondo con il quale il processualista inaugurava il corso dell'anno accademico 1920-1921 presso l'Università degli Studi di Padova.

¹⁷⁶ O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, ora in O. RANELLETTI, *Lo Stato*, cit.

¹⁷⁷ Così P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 158.

¹⁷⁸ A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2006.

recuperasse la sua unità, coordinando e disciplinando le forze sociali. Di più esplicitava, concludendo il suo intervento, la necessità di superare la separazione tra Stato e società: «Lo Stato non è qualche cosa di diverso o di sovrapposto alla società; è la società stessa in quanto si organizza».

Il Panunzio, nella prolusione al corso di Filosofia del diritto a Ferrara del 1922 sul tema *Stato e sindacati*¹⁷⁹, rilevò come si stesse assistendo alla «circolazione di energie nuove che, muovendo dall'auto-organizzazione professionale, salgono verso lo Stato, lo rinnovano e rilegittimano e da questo tornano (in termini di pretesa regolatoria e strumento unificante di un pluralismo altrimenti distruttivo) alla società»¹⁸⁰. Panunzio, riprendendo il pensiero istituzionalista, sostenne la tesi della giuridicità dei soggetti collettivi, esito della relazione tra i singoli. Era da riconoscere che lo Stato era popolato oramai da «persone collettive e sociali» ovvero «quegli individui in grande che non sono gli uomini singoli ma le associazioni di uomini, i sindacati»¹⁸¹, ovvero «individui plurali, sociologici, le persone collettive o sociali»¹⁸². In aperto contrasto con Orlando, Panunzio sosteneva dunque che l'avvenire volgeva verso lo stato sindacale o lo stato dei sindacati¹⁸³. Pertanto Panunzio, sulla base della dottrina romaniana del pluralismo degli ordinamenti giuridici, contribuì a dare cittadinanza alle organizzazioni sociali e, in particolare, ai sindacati nel dibattito del diritto pubblico italiano¹⁸⁴.

Significativa era la risposta di Orlando alle critiche di Panunzio attorno a due osservazioni: innanzitutto lo Stato liberale, che Panunzio giudicava superato, era l'unico a poter tutelare l'universalità dei cittadini (uguaglianza giuridica) e, inoltre, le comunità intermedie avrebbero condotto a un sistema corporativo e aristocratico (unicità dell'autorità investita del potere limitativo delle libertà individuali)¹⁸⁵. In ragione di queste premesse, Orlando sosteneva che il richiamo alla dottrina del pluralismo degli ordinamenti giuridici che

¹⁷⁹ S. PANUNZIO, *Stato e sindacati*, Società anonima poligrafica italiana, Roma, 1923, p. 1.

¹⁸⁰ S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. i giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della «terza via»*, cit., p. 11.

¹⁸¹ S. PANUNZIO, *Stato e sindacati*, cit., p. 18.

¹⁸² *Ivi*, p. 16.

¹⁸³ *Ivi*, p. 10.

¹⁸⁴ Qualche anno dopo Panunzio tornerà sulle sue tesi riprendendo l'analisi di una società che si costituiva nella sua complessità: «le società sono società qualificate, ordinate, sono stati in piccolo, sindacati, o, come dice il Santi Romano, istituzioni»: S. PANUNZIO, *Ancora sulle relazioni fra stato e sindacati*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 6, 1926, p. 277.

¹⁸⁵ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 160.

aveva compiuto il Panunzio fosse contraddittoria, in quanto era da escludersi «la possibilità che ordinamenti giuridici si formino nel seno di esso [dello Stato] cioè con propri poteri di comando e di percezione in concorso con gli analoghi poteri dello Stato e con una propria, indipendente ragion d'essere»¹⁸⁶.

I brevi cenni al dibattito sulla crisi dello Stato e sulla rappresentanza degli interessi restituiscono alcune questioni di fondo. Anzitutto la reazione alla moltiplicazione delle organizzazioni portatrici di interessi particolari per alcuni – come Vittorio Emanuele Orlando e Giuseppe Capograssi – fu di rifiuto, ma per la dottrina successiva fu domanda di nuova organizzazione della rappresentanza e di ripensamento della sovranità. E proprio a questo necessario ripensamento della struttura dello Stato corrispondevano le opzioni di inserimento della società nello Stato, dalla proposta di un Senato rappresentativo delle categorie professionali di Santi Romano allo Stato sindacale di Panunzio. Per gli autori menzionati si trattava di dare veste pubblicistica al dinamismo sociale onde prevenire la dissoluzione della sovranità dello Stato.

L'autonomia del diritto del lavoro

Il contratto di lavoro fu il «nucleo normativo»¹⁸⁷ del nuovo modello produttivo emerso dalla rivoluzione industriale. Lo schema contrattuale adoperato era quello mutuato dalla *locatio operarum* che – come ha messo in luce Paolo Grossi – sarà riconosciuto essere un artificio giuridico solo alla fine dell'800 dalla dottrina italiana¹⁸⁸. Il rapporto di lavoro sotto la specie della locazione, nel *Code civil* del 1804 e nel Codice civile italiano del 1865, era funzionale alla logica individualista, esito delle rivoluzioni industriale e politica del '700. In realtà il modello della locazione di stampo moderno «sotto l'identità della forma» celava «una profonda diversità di sostanza»¹⁸⁹: la *locatio operarum*, nel diritto romano, derivava dalla *locatio hominis* (servi). Era una forma di riconoscimento giuridico del lavoro mercenario in cui l'uomo libero *locat se*,

¹⁸⁶ V.E. ORLANDO, *Lo stato sindacale nella lettura giuridica contemporanea* (1924), ora in V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale: scritti vari, 1881-1940, coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 330.

¹⁸⁷ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, in *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del 21° secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2020, p. 39.

¹⁸⁸ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 57 ss.

¹⁸⁹ L. MENGONI, *Contratto di lavoro e impresa*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 6.

così come il *dominus locat servum*. Nel moderno contratto, in cui le parti erano formalmente libere di obbligarsi, l'oggetto divenne l'opera, separata dalla persona che lavora. Il contratto così si fondava su una doppia astrazione: anzitutto prefigurava un lavoratore libero, privo di vizi del volere, ma che era nella realtà «isolato ed economicamente debole»¹⁹⁰. Inoltre, il contratto prevedeva uno scambio di lavoro: anche questa era un'astrazione perché «in realtà non esiste il lavoro, ma esistono uomini che lavorano; il lavoratore non impegna nel rapporto di lavoro il suo patrimonio, ma la sua stessa persona; egli mette in gioco il suo essere, non semplicemente il suo avere»¹⁹¹.

A segnalare il “disagio” circa l'inquadramento contrattuale del lavoro mediante lo schema romanistico, fu Luigi Tartufari il quale, nel suo *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo*, sottolineò come lo schema della locazione d'opere non poteva più essere l'inquadramento della struttura giuridica del contratto di lavoro per almeno due ragioni: l'irriducibilità a merce della prestazione oggetto del contratto e l'ineguaglianza delle parti sottoscrittrici del contratto che rendevano effimera la libertà¹⁹². Proprio queste obiezioni del Tartufari individuano le conseguenze dello schema contrattuale della locazione applicato al rapporto di lavoro che non poteva essere quello ordinario «in quanto il locatario in questo caso non può entrare in possesso della cosa locata»¹⁹³.

Nelle varie ricostruzioni della genesi del diritto del lavoro in Italia, è indicata la posizione di Lodovico Barassi come quella di resistenza rispetto a un diverso inquadramento – lontano dai lidi civilistici – del contratto di lavoro. In Barassi il contratto di lavoro era *genus* che comprendeva differenti tipologie contrattuali e che si radicava nel modello civilistico della locazione delle opere¹⁹⁴ in cui il contratto permetteva lo scambio tra la promessa del

¹⁹⁰ *Ivi*, pp. 8-9. E proprio sulla scorta di queste considerazioni, Pio XI aveva affermato, nell'enciclica *Quadragesimo anno*, che «il contratto di offerta e di prestazione d'opera sia di sua natura ingiusto» (n. 29).

¹⁹¹ *Ivi*, p. 9.

¹⁹² In quelle stesse pagine, l'Autore si era poi posto l'interrogativo circa la misura che avrebbe dovuto avere l'intervento dello Stato in questo tipo di rapporti ancora considerati tutti interni al diritto privato: L. TARTUFARI, *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo: discorso letto il 5 novembre 1893 per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Macerata*, Stab. Tip. Bianchini, Macerata, 1893.

¹⁹³ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, p. 72.

¹⁹⁴ Il Codice civile del 1865, agli articoli 1708 ss. e sul modello del codice napoleonico, distingueva tra «locazione delle cose» e «locazione di opere e industria».

lavoro e la promessa della retribuzione¹⁹⁵. L'inquadramento operato da Barassi nella sua fondamentale opera *Il contratto di lavoro* – sia nella prima versione del 1901 che, anche se in modo più ponderato, nella seconda edizione in due volumi (1915 e 1917) – permetteva all'autore di tenere il contratto di lavoro entro la sistemica civilistica e scevro da considerazioni sociologiche e sociali. Anche se nella seconda versione dell'opera, lo stesso Barassi non esclude che vi potesse essere una legislazione sociale di sostegno, ma tornò ad escludere che tale legislazione potesse essere oggetto del contratto che non era finalizzato a recepire le domande provenienti dall'ambiente sociale. Il contratto di lavoro subordinato, avendo eliminato la finzione della locazione, aveva restituito centralità alla persona del lavoratore; la subordinazione era uno «stato liberamente voluto dal lavoratore»¹⁹⁶ e pertanto non era percepita come disvalore¹⁹⁷. In Barassi vi era dunque un doppio canale di riconoscimento giuridico del rapporto di lavoro: quello del contratto di lavoro che doveva rientrare nella dogmatica civilistica; quello dettato dalla legislazione di sostegno che poteva vedere i pubblici poteri a rimuovere le condizioni ambientali sfavorevoli per i lavoratori.

Inoltre, proprio alla luce del superamento di tale schema contrattuale, si sgretolava il castello dell'impresa quale organizzazione di fattori produttivi ordinati dai contratti.

A scontrarsi, all'inizio del '900, vi furono due concezioni: l'una ancorata al contratto di lavoro (contrattualistica), l'altra invece tendente a valorizzare il profilo comunitario dei rapporti di lavoro (istituzionalistica). Per questa seconda visione, che aveva radici nell'opera di Otto von Gierke, «la fonte immediata del rapporto di lavoro» non era «il contratto, ma l'incorporazione del lavoratore nell'organizzazione creata dal datore di lavoro»¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Proprio questa ricostruzione di Barassi è stata oggetto della riflessione di Luigi Mengoni che ha sottolineato a più riprese come il contratto di lavoro subordinato 'liberale' non sia forma dello scambio tra salario e lavoro-merce o tra retribuzione e corpo fisico del lavoratore – secondo la nota ricostruzione di Supiot –, ma – sulla scorta di Barassi – tra due promesse; in tal senso secondo Mengoni era fatta salva la personalità del lavoratore: L. MENGONI, *Contratto di lavoro e impresa*, cit., p. 3 ss. Il testo originale è pubblicato in L. MENGONI, *Lezioni sul contratto di lavoro*, Celuc, Milano 1971.

¹⁹⁶ L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Società editrice libraria, Milano, II, 1917, p. 622.

¹⁹⁷ Per una ricostruzione del pensiero di Barassi, si veda il saggio: L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, particolarmente p. 93 ss.

¹⁹⁸ *Ivi*, p. 13.

La correlazione tra lavoro e impresa, così qualificati, fu l'intuizione di un altro giurista italiano del tempo: Lorenzo Mossa¹⁹⁹. Egli, infatti, riconobbe nell'impresa un'organizzazione comunitaria, e non il regno dell'imprenditore o dell'amministratore, in cui le forze del lavoro dovevano essere coinvolte nei processi decisionali; inoltre, l'impresa non poteva essere considerata autonomamente, ma messa in connessione con le altre attività economiche, politiche e sociali²⁰⁰. Nella sua organizzazione, infatti, «si ha, di regola, quella fusione di attività personale, di capitale, lavoro e beni immateriali»²⁰¹ e, proprio in quanto tale, essa è «istituzione dotata di autonomia e potere normativo»²⁰².

Proprio questa concezione istituzionalistica – e non quella civilistica di Barassi – influenzò la scelta del modello codicistico dell'art. 2094 in cui si riconobbero – come meglio si preciserà in seguito – la subordinazione come collaborazione e l'imprenditore come capo dell'impresa. In tal senso, l'elemento organizzativo dell'impresa assunse rilievo per la qualificazione del rapporto di lavoro «con posizioni di comando e di soggezione non giustificate dalla logica paritaria del contratto e fondate nella struttura gerarchia dell'impresa»²⁰³.

In conclusione, si può dunque dire che la dottrina italiana più accorta aveva segnalato²⁰⁴, di fronte all'emergere di un pluralismo sempre più organizzato, l'abbandono di quella semplicità binaria su cui si era fondato lo Sta-

¹⁹⁹ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 196 ss.

²⁰⁰ Queste le intuizioni espresse da Mossa in L. MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice civile del 1942*, Società editrice libraria, Milano, 1942, p. 163 ss.

²⁰¹ L. MOSSA, *Il diritto alla impresa*, Tip. V. Lischi e Figli, Pisa, 1933, p. 65.

²⁰² L. MOSSA, *Modernismo giuridico e diritto privato*, Tip. Nistri-Lischi, Pisa, 1930, p. 49.

²⁰³ L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 98.

²⁰⁴ La dottrina italiana di inizio secolo «si avvide che la problematica del soggetto di diritto, creazione dell'ordinamento, non si esauriva nelle forme dell'economia capitalistica e che quelle forme, grazie all'abilità dei privati, finivano per accogliere i contenuti più vari; scoprì che lo schema della rappresentanza di volontà non poteva accogliere la nuova fenomenologia degli interessi organizzati (perché qui la rappresentanza serve l'interesse grazie ad una investitura generale e si specifica volta per volta nella situazione concreta, e persino serve l'interesse senza una diretta investitura). Riconobbe che al di là del diritto dello Stato c'erano altri ordinamenti, con i caratteri, che erano sembrati esclusivi dello Stato, della pluralità dei soggetti, del sistema di norme e dell'organizzazione, ordinamenti storicamente condizionati e mutevoli. Così il giurista positivo, nel compiere un atto di umiltà, scoprì nel diritto le radici profonde e nascoste dell'esperienza umana»: P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., pp. 38-39.

to (sovranità e individuo) per contemplare il problema dell'emergente complessità sociale²⁰⁵; la questione di come convogliare istituzionalmente tale pluralismo economico – dunque la partecipazione dei lavoratori – rimaneva invece sottotraccia, essendo confinata al problema delle funzioni sindacali nelle fabbriche e di accennate proposte di allargamento della rappresentanza parlamentare.

c) Corporativismi e partecipazione economica

Il dibattito sul corporativismo, particolarmente in Italia, fu ampio e ricco di sfaccettature²⁰⁶. Esso manifestò l'esigenza di un ripensamento, in senso conciliativo, tra mercato, Stato e lavoro che ebbe una notevole influenza sul dibattito costituente italiano e sullo sviluppo delle relazioni industriali nel Secondo dopoguerra.

Si deve parlare di corporativismi poiché, ancor prima dell'instaurazione del regime fascista, il dibattito sul corporativismo era animato e si era sviluppato. Vi erano infatti «quei corporativisti (e, fra essi, non pochi esponenti del cosiddetto 'socialismo giuridico') che avevano impugnato la bandiera della rappresentanza degli interessi contro le 'inefficienze' o le 'degenerazioni' del sistema parlamentare»; inoltre era presente un «vasto movimento corporativo cattolico che sembrava ritrovare nell'istituto della corporazione il mezzo di 'perfezionamento' (ma assai più spesso di 'superamento') dello Stato liberale»²⁰⁷.

Per la presenza di diverse correnti assimilabili al corporativismo risulta fuorviante accostare tale dottrina solamente all'esperimento fascista²⁰⁸; esperimento che peraltro, come è stato sottolineato, fu profondamente contraddittorio in quanto il corporativismo – nelle sue diverse declinazioni – era

²⁰⁵ Così P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 119 ss.

²⁰⁶ P. COSTA, *Corporativismo, corporativismi, discipline: a proposito della cultura giuridica del fascismo*, in *Quaderni di Storia dell'Economia Politica*, 2-3, 1990; P. SCHIERA, *Il corporativismo: concetti storici*, in A. MAZZONE, A. SOMMA, M. STOLLEIS, a cura di, *Il corporativismo nelle dittature sudeuropee*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2005; A. GAGLIARDINI, *Per rifondare lo Stato: progetti corporativi tra fascismo e antifascismo*, in S. NERI SERNERI, a cura di, *1914-1945. L'Italia nella guerra europea dei trent'anni*, Viella, Roma, 2016. È stato scritto, d'altra parte, che, prescindendo dalle contingenze storiche del primo '900, «nelle scienze sociali e in quelle storiche il problema delle corporazioni si ripresenta con ciclica regolarità»: in L. ORNAGHI, *Corporazioni*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, II, Roma, 1992, p. 569.

²⁰⁷ L. ORNAGHI, *Stato e corporazione: storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 12.

²⁰⁸ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 171.

stato concepito come «una articolazione profonda dello Stato, che si apre alla società e registra nel suo seno movimenti e assetti viventi nella società»²⁰⁹; viceversa il fascismo utilizzò il corporativismo in forma autoritaria – secondo il progetto di Alfredo Rocco – e strumentale all’inglobamento delle corporazioni nello Stato o, meglio, nello Stato fascista²¹⁰.

Il pensiero corporativista si sviluppò negli anni in cui «cominciò a diffondersi la coscienza viva della complessità della società, della complessità della sua struttura, e insieme della inadeguatezza dello Stato a esprimerla compiutamente»²¹¹. La dottrina corporativa – rispondendo alla crisi che attraversava lo Stato monoclasse tra XIX e XX secolo – si fondava su due presupposti: il superamento del monismo statale e l’inserzione progressiva del pluralismo; l’allargamento della dimensione “pubblica” che non era più racchiusa in quella solamente statale, ma si arricchiva di soggetti portatori di interessi collettivi.

Quanto al pensiero cattolico sulle corporazioni, a seguito delle encicliche *Rerum novarum* e *Quadragesimo anno* e del codice sociale di Malines del 1933, esso «non pretendeva di sostituirsi integralmente, con le sue procedure, alla libertà di contrattazione sul mercato del lavoro, ma piuttosto di regolarla, anzi di introdurre nessun principio di autoregolazione, che mutasse la conflittualità da sociale in politica, in processo di composizione degli interessi economici»²¹². L’obiettivo, fin dalla *Rerum novarum* era quello di «tutelare le ragioni dei privati» con un «riguardo speciale ai deboli e ai poveri» (n. 125); in tal senso Leone XIII auspicava che le associazioni operaie «sia di soli operai sia miste di operai e padroni» crescessero «in numero e di operosità» (n. 133). Se, con riferimento al problema del conflitto tra le classi, le impostazioni del corporativismo fascista e cattolico in parte convergevano perché miravano alla riappacificazione tra capitale e lavoro²¹³, esse diverge-

²⁰⁹ *Ivi*, p. 175.

²¹⁰ In tal senso si rinvia alle annotazioni sullo stato fascista di Carlo Esposito che, nel 1940, durante la prolusione al corso di diritto costituzionale all’Università di Padova, affermava che lo Stato italiano era «corporativo, totalitario, autoritario, etico, perché fascista; perché il Fascismo ha assunto dal 1922 il potere dello Stato»: C. ESPOSITO, *Lo stato fascista*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1, 1940, p. 107.

²¹¹ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 172.

²¹² P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 14.

²¹³ Fanfani scriveva che «la storia del movimento operaio del secolo XIX costituisce la storia di un ostacolo all’organizzazione corporativa della società»: A. FANFANI, *Il problema corporativo nella sua evoluzione storica*, in E. ROTA (a cura di), *Problemi storici e orientamenti storiografici: raccolta di studi*, Cavalleri, Como, 1942, p. 1185.

vano profondamente invece per ciò che concerne la concezione dello Stato: da una parte, uno Stato di diritto che garantisse i diritti naturali, tra cui quello di associazione; e, d'altro, uno stato di forza hegeliano in cui l'individuo è pensato e pensabile soltanto in quanto aderente all'organizzazione statale²¹⁴.

In tal contesto, da menzionare è il pensiero economico di Amintore Fanfani per il quale il corporativismo era il metodo²¹⁵ che, in una visione finalistica ed organicistica dello Stato, si confaceva come forma di contrapposizione allo Stato-classe, attribuito alla dottrina marxista, e allo Stato-parte, di derivazione liberale. Lo Stato doveva divenire Stato-società o, secondo l'espressione di Fanfani, Stato-mezzo²¹⁶, in un *unicum* organico che garantisse il perseguimento del bene comune attraverso il riequilibrio delle condizioni di partenza e una maggiore giustizia sociale.

La lenta elaborazione della dottrina italiana circa le trasformazioni sociali mutò a seguito dell'accordo noto come Patto di Palazzo Vidoni, stipulato il 2 ottobre 1925 tra Confindustria e il sindacato fascista. Tale accordo prevedeva l'abolizione delle Commissioni interne²¹⁷; inoltre gli industriali ottennero il pieno riconoscimento del potere imprenditoriale nella gestione delle fabbriche; di lì a pochi mesi, la l. 3 aprile 1926, n. 563, sancì la disciplina dei rapporti di lavoro. La successiva l. 13 aprile 1929, n. 563 riconobbe solamente ai sindacati legalmente riconosciuti il diritto di stipulare contratti collettivi di categoria con efficacia *erga omnes*²¹⁸. Il problema della finzione del contratto di lavoro del singolo lavoratore era dunque superato con l'istituzione del contratto collettivo stipulato dalle corporazioni. Il contratto cam-

²¹⁴ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 22.

²¹⁵ Su questo punto verterà la critica e il successivo dibattito tra Dossetti e Carnelutti durante la relazione ai Giuristi cattolici, cfr. AA. VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Studium, Roma, 1953, pp. 47-64.

²¹⁶ Il corporativismo di stampo medioevale recuperava «l'idea di Platone e Aristotele, dello Stato come mezzo a rendere più facile la conquista del fine dell'uomo, che il Verbo evangelico ha fissato nel godimento eterno della visione beatifica di Dio qual premio alla vita virtuosa», in A. FANFANI, *Il significato del corporativismo: testo ad uso dei licei e degli istituti magistrali*, E. Cavalleri, Como, 1937, p. 65.

²¹⁷ Particolarmente interessante ai fini del nostro ragionamento è il quarto paragrafo del Patto Vidoni nel quale si sancì che: «le commissioni interne di fabbrica sono abolite e le loro funzioni sono demandate al sindacato locale, che le eserciterà solo nei confronti della corrispondente Organizzazione industriale»; con questo punto dell'accordo si sanciva l'eliminazione della presenza stabile di rappresentanze dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Il Testo dell'accordo è riprodotto in M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 52.

²¹⁸ *Ivi*, p. 42.

biava natura e, quasi come reazione all'individualismo delle forme precedenti, assumeva il carattere pubblicistico, tanto che Carnelutti decretò in quegli anni che il contratto collettivo «ha il corpo del contratto e l'anima della legge»²¹⁹. Con la l. 20 marzo 1930, n. 206 fu poi conferita potestà normativa al Consiglio Nazionale delle Corporazioni (art. 12). Il sistema rappresentativo degli interessi mutò ancora con la l. 129/1939 che sostituì la Camera dei Deputati con quella dei fasci e delle corporazioni, composta da membri del partito fascista e del Consiglio nazionale delle corporazioni.

Il succedersi delle forme di rappresentanza economico e sociale, almeno in una prima fase, non fu soccorso da un impianto ideologico definito, che andò a configurarsi solo dopo il 1927 con la pubblicazione della Carta del lavoro, il manifesto ideologico del regime²²⁰. Nella Carta del lavoro era conferita centralità al sindacato per la gestione dell'economia. Le associazioni sindacali dovevano essere riconosciute con decreto regio su proposta del Ministro delle Corporazioni, di concerto col Ministro dell'interno, sentito il Consiglio nazionale delle corporazioni. Il riconoscimento delle associazioni, anche nel pieno rispetto dei requisiti posti dalla legge, poteva essere negato per ragioni politiche, economiche e sociali e poteva essere, in ogni momento, revocato. Le associazioni, inoltre, erano sottoposte al controllo dello Stato quanto alla loro attività; allo Stato competeva di approvare la nomina o le elezioni delle figure apicali, nominare i presidenti delle confederazioni, vigilare sui regolamenti interni e sui contratti collettivi sottoscritti, sciogliere i consigli direttivi²²¹. Tra le funzioni attribuite alle associazioni riconosciute vi era quella di poter stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia verso tutti gli appartenenti alle categorie rappresentate dalle associazioni firmatarie. Così le associazioni riconosciute divenivano enti pubblici dotati di una forza regolativa: le associazioni professionali «si ricollegano allo Stato, non soltanto per la loro posizione di enti pubblici e suoi ausiliari, che importa quell'ingerenza e quei controlli delle autorità statali, che si sono brevemente accennati, ma anche in un altro modo caratteristico, cioè per mezzo di organi centrali detti per l'appunto di collegamento, che danno luogo all'ordinamento corporativo»²²². Questi enti di collegamento erano le corporazioni.

L'ordinamento corporativo inaugurò una fase di relazioni industriali caratterizzata da un sindacalismo di diritto pubblico, sottoposto a vincoli e

²¹⁹ F. CARNELUTTI, *Contratto collettivo*, Edizioni Lavoro, Roma, 1928, p. 184.

²²⁰ G. LEIBHOLZ, *Diritto costituzionale fascista*, Guida, Napoli, 2007, p. 17.

²²¹ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943, p. 160.

²²² *Ivi*, p. 161.

controlli statali e svuotato, di fatto, delle proprie funzioni attraverso la negazione del diritto di sciopero²²³.

Rientrò nella prospettiva corporativa non solo la rappresentanza dei lavoratori mediante il movimento sindacale, ma anche l'impresa in quanto istituzione comunitaria, in cui i lavoratori partecipavano organicamente all'attività produttiva ed essa era inserita in un percorso di attuazione in una comunità statutale e con essa doveva essere in pieno contatto²²⁴. L'impresa era rappresentata come un «organismo economico, formato di capitali, formato di lavoro, formato di forze naturali»²²⁵; essa ancora di più, secondo la lezione di Santi Romano, era istituzione dotata di autonomia e potere normativo²²⁶. A sigillo di tale prospettiva era definita la subordinazione nel Codice civile (art. 2094 c.c.): essa era definita come obbligazione «a collaborare nell'impresa», inserita entro la cornice dell'etero-regolazione del rapporto di lavoro, derivante dalle leggi e dalle norme corporative²²⁷. In coerenza con la concezione istituzionalistica, era riconosciuto il principio gerarchico della comunità aziendale secondo il quale «l'imprenditore è «il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori» (art. 2086 c.c.). In tal senso, la collaborazione a cui faceva riferimento il Codice riguardava lo scopo produttivo dell'impresa, determinato dall'imprenditore, e a cui il prestatore di lavoro non era associato; pertanto la collaborazione codicistica – a differenza di quella che fu successivamente riconosciuta dall'art. 64 della Costituzione – «non può essere interpretata in funzione di un interesse comune, posto che un contratto di scambio non è idoneo a dar vita a una comunione di scopo giuridicamente qualificata»²²⁸. La collaborazione non era dunque qualcosa di diverso dalla subordinazione, ma quest'ultima «valutata sotto il profilo funzionale»²²⁹.

In ambito economico, il fascismo costruì dunque un sistema integrato e

²²³ L. DI MAJO, *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, in *Federalismi.it*, 24, 2017, dicembre 20, p. 5.

²²⁴ Su tale concezione si vedano le opere di Mossa, in particolare L. MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice civile del 1942*, cit.

²²⁵ L. MOSSA, *Saggio per il nuovo Codice di commercio*, Stamp. della libreria italiana e straniera, Sassari, 1927, p. 14.

²²⁶ L. MOSSA, *Modernismo giuridico e diritto privato*, cit.

²²⁷ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit., p. 347 ss.

²²⁸ L. MENGONI, *Contratto di lavoro e impresa*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 18.

²²⁹ *Ivi*, p. 25.

interno allo Stato. In questa prospettiva, il sistema corporativo non rinunciava alla difesa dei diritti di libertà, ma essi divenivano una concessione dello Stato. Il corporativismo fascista assoggettò tutte le dimensioni sociali – economia, diritto, religione – allo Stato, esprimendo la totalità della nazione. Lo Stato corporativo fascista, a differenza di quello che avevano teorizzato alcuni pensatori corporativi²³⁰, invece che attirare il pluralismo sociale, fagocitò la società civile in un monismo funzionalizzato agli scopi dettati dal regime e, inoltre, invece che conferire articolazione ai gruppi sociali, fu strumento per creare un popolo inteso come corpo unitario e organico.

Nella concezione dello Stato fascista, capitale e lavoro non erano «fattori produttivi contrapposti, ma equivalenti e perciò dotati degli stessi diritti, del processo economico nazionale unitario nel quale perciò si devono inserire in spirito di “collaborazione”. Capitale e lavoro devono essere pacificati, “coordinati”, e i conflitti che sussistono fra loro devono essere composti dallo Stato nell’interesse del tutto. La lotta di classe [...] dev’essere radicalmente eliminata. Il concetto di classe deve quindi sciogliersi nel concetto di Stato, che deve raccogliere in sé, come nella totalità superiore, le parti che si separano e confliggono»²³¹.

Da questa impostazione derivava il superamento del regime sindacale verso quello corporativo. Le corporazioni infatti, definite dalla legge come “organi di collegamento”, avrebbero dovuto raccogliere datori di lavoro e lavoratori di un determinato ramo produttivo²³². Le corporazioni dunque, stante questo inquadramento, avevano l’unico scopo di salvaguardare l’interesse nazionale, diversamente dai sindacati che miravano a conciliare gli interessi divergenti tra lavoro e capitale.

Il corporativismo fascista entrò in tensione con l’anima autoritaria del regime: la progressiva involuzione del sistema, lungo una linea sempre più burocratica ed autoritaria, spiega «come le corporazioni vere e proprie (infine costituite sulla base della l. 5 febbraio 1934, n. 163) nascano praticamente

²³⁰ Il corporativismo elaborato dal movimento cattolico, in tutte le sue sfumature, rivendicava una differenza con quello fascista, poiché quest’ultimo era essenzialmente statalista, mentre quello cristiano privilegiava le “libertà corporative” dei corpi sociali. Si veda in merito P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana: 1938-1948*, il Mulino, Bologna, 1979. Tale differenziazione si può riscontrare anche nel periodo posteriore all’entrata in vigore della Costituzione, verso un regime corporativo democratico: cfr. F. CARNELUTTI, *Corporativismo e libertà*, in S. DE SIMONE et al. (a cura di), *Verso il corporativismo democratico*, F. Cacucci, Bari, 1951.

²³¹ G. LEIBHOLZ, *Diritto costituzionale fascista*, cit., pp. 24-25.

²³² *Ivi*, pp. 28-29.

morte; e come, del pari, tutto il pletorico apparato finisca per produrre un numero estremamente esiguo di “ordinanze corporative” e di “accordi economici collettivi”»²³³. E proprio la tensione tra finalità del regime e del corporativismo comportò la sostanziale inefficacia di quest’ultimo circa la «soluzione specifica del problema cui intese rispondere, vale a dire l’assorbimento in un più ampio “interesse dei produttori”, funzionalizzato alla potenza nazionale, della fisiologica conflittualità tra capitale e lavoro»²³⁴.

Il pensiero corporativo «ha rappresentato una delle risposte più articolate, almeno in potenza, alla crisi dello Stato di inizio Novecento»²³⁵. Il corporativismo rispondeva al problema del pluralismo, tentando una conciliazione fra capitale e lavoro. Il sistema corporativo portò tre elementi di discontinuità in merito al problema della partecipazione economica. In primo luogo, il corporativismo provò a dare forme ai movimenti sociali attraverso l’istituzione di luoghi pubblici di rappresentanza, secondo un modello integrativo della società nello Stato. A tale inserzione della società, però, fecero da contraltare la soppressione totale della rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro che nel periodo antecedente era veicolata dalle commissioni interne e, inoltre, il consolidamento del potere degli imprenditori che non accettarono l’ingerenza sindacale e delle corporazioni nelle aziende. Infine, a motivo della mancanza di luoghi rappresentativi nelle aziende e anche alla luce del divieto di sciopero, il sindacato fascista fu costretto ad esercitare la propria pressione, più che verso gli imprenditori, nei confronti del sistema politico²³⁶. Per queste ragioni, è stato riconosciuto come il sindacalismo fascista fu «un movimento privo di un rapporto organico con la fabbrica e il mondo della produzione»²³⁷. Pertanto, non è casuale che uno dei provvedimenti della Repubblica di Salò (d.l. 12 febbraio 1944, n. 375) – pensato per dare discontinuità al fallito sistema corporativo – fu quello di introdurre consigli di partecipazione dei lavoratori, in una logica funzionale alla mobilitazione dei

²³³ L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in S. BARTOLE (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 43.

²³⁴ S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. i giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della «terza via»*, cit., p. 17.

²³⁵ M. CAU, *Le eredità del corporativismo nella cultura politico-giuridica del secondo dopoguerra*, in G. BERNARDINI et al. (a cura di), *L’età costituente. Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna, 2017.

²³⁶ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 43.

²³⁷ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 176.

lavoratori verso lo Stato; fu «un estremo tentativo di accattivarsi le simpatie dei lavoratori»²³⁸.

La dottrina corporativa e l'esperienza fascista – caratterizzata da un approccio funzionalista e statalista –, a dispetto della formale ricerca di uno sviluppo delle organizzazioni economiche, non svilupparono un coordinamento degli interessi economici e lasciarono aperti alcuni temi-problemi che furono oggetto della riflessione durante il periodo di transizione verso la Repubblica e durante i lavori costituenti: i rapporti tra diritto-economia, tra statalismo e pluralismo; la dialettica pubblico-privato; la questione della pressione della dimensione collettiva sulle strutture del diritto privato tradizionale; infine il «tema-problema dell'impresa come comunità di beni, uomini e progetti sovrastante e condizionante la volontà del singolo operatore economico, fosse pure il proprietario della piattaforma economica»²³⁹. La riflessione sul corporativismo, per le questioni di fondo che sollevò, «rimane essenziale per comprendere il senso della grande trasformazione che si produce nel corso del Novecento»²⁴⁰ e i punti di partenza e le difficoltà dell'Assemblea costituente di pensare democraticamente un sistema di partecipazione economica dei lavoratori e di rappresentanza degli interessi.

²³⁸ M. CORTI, *Art. 46*, in R. DEL PUNTA *et al.* (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 241.

²³⁹ *Ivi*, p. 184.

²⁴⁰ M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione. L'esperienza del Novecento*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Il diritto*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2012, p. 485.

Capitolo II

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. *Una democrazia sostanziale perché fondata sul lavoro*

a) *Democrazia sostanziale, oltre lo Stato liberale*

Costantino Mortati, nella sua introduzione alla Costituzione di Weimar, analizzando lo sviluppo storico dell'ordinamento costituzionale tedesco, ammoniva: «Se la storia può offrire degli ammaestramenti, quello emergente dall'esperienza costituzionale vissuta dalla Germania suona in questo senso: che una democrazia moderna non può validamente poggiare sull'impalcatura caratteristica dello Stato liberale dell'800, ma esige che l'assetto istituzionale democratico permei tutte le strutture economiche e sociali, perché è dalla profonda ed intima compenetrazione di queste nel proprio organismo che può trarre le vere ragioni della sua solidità»¹. Il testo di Mortati, poc'anzi citato, si pone come una sorta di “cerniera” tesa a riavvicinare due lembi di un tessuto democratico che si stava componendo e che l'avvento del regime fascista e della guerra avevano strappato; rappresenta, d'altra parte, il monito che coglie i limiti della struttura statale liberale e introduce all'estensione dimensionale della democrazia².

¹ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 84.

² Come è stato autorevolmente sostenuto, l'Assemblea costituente si trovò a «recuperare – dopo i tradimenti di un regime fascista diventato apparato tirannico di potere e in sostanziale collusione con gli interessi della borghesia – l'osmosi vitale fra società e Stato del 'potere costituente' inteso come il complesso di forze politiche componenti la 'costituzione materiale'; valorizzare quelle comunità intermedie, espressione della vita spontanea della comunità generale, che il precedente assetto corporativo aveva troppo spesso solo nominalmente mostrato di apprezzare; edificare una struttura di potere che, per essere Stato pluri-

Alla vigilia dei lavori costituenti, era stato il Mortati a domandarsi se la Costituente si sarebbe dovuta limitare «alla regolamentazione della forma di governo o invece debba estendersi al più vasto compito dei rapporti economici sociali». A tale quesito egli rispondeva: «L'esigenza di tutela dello sviluppo della personalità umana [...] non può ritenersi appagata dalla semplice affermazione del diritto di libertà e di quello di eguaglianza, avendo l'esperienza storica offerto la dimostrazione di come tali diritti siano destinati a rimanere sterile affermazione per tutti coloro che l'assetto economico capitalistico individuale poneva fatalmente nella condizione di non poterne praticamente usufruire [...] in modo riassuntivo il rapporto cui si accenna fra la forma politica e quella economico-sociale si può esprimere come rapporto di reciproca condizionalità fra democrazia politica e democrazia economica»³.

Alle parole di Mortati facevano eco quelle dei costituenti dello stesso gruppo politico⁴ – la Democrazia Cristiana (Dc) – e di culture politiche differenti che concordavano nella promozione di un quadro costituzionale in grado di dare rappresentanza e centralità alla “classe operaia”⁵. Solamente i liberali si dimostrarono scettici riguardo a un regime democratico che incidesse anche sui rapporti economici⁶.

Nella compagine democratico cristiana, Giuseppe Dossetti propose un indirizzo che avviasse processi di democratizzazione in tutti gli ambiti socia-

classe, non può che porsi quale autentico ‘Stato sociale’, identificato non solo come erogatore di servizi ma, in primo luogo, come attenuatore delle diseguaglianze sociali ed economiche, serbando a tal fine un generale accrescimento del tenore di vita della popolazione; di conseguenza, edificare uno Stato che non può non intervenire sui meccanismi del mercato economico con interventi specifici o addirittura con strumenti pianificatori per raggiungere un sistema di obiettivi di sviluppo e di redistribuzione del reddito»: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., pp. 290 e 291.

³ C. MORTATI, *La Costituente: la teoria: la storia: il problema italiano*, Darsena, Roma, 1945, pp. 199-200.

⁴ Giorgio La Pira, durante il dibattito sull'art. 1 della Costituzione, affermava che esistevano «due tipi di democrazia: una limitata al campo politico, derivata dai principi liberali del 1789, ed una estesa al campo dell'economia»: Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione. Resoconti Sommari, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946 (d'ora innanzi AC), Prima sottocommissione, 28 novembre 1946, p. 429.

⁵ P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 236.

⁶ Il dibattito sulle norme programmatiche rappresenta, volendo semplificare, uno dei tanti punti di attrito tra due visioni differenti dello Stato e, dunque, della Costituzione: l'una ancorata ai principi liberali che valutava sufficiente il ripristino delle libertà fondamentali che il fascismo aveva negato; l'altra, invece, che prospettava uno Stato maggiormente capace di dare fondamento alle libertà, garantendo un accesso ampio del popolo alle decisioni e rimuovendo le diseguaglianze economiche e sociali.

li. In un discorso del 1946, durante la campagna per il referendum istituzionale, indicava nel superamento della democrazia formale il fine del nuovo ordinamento democratico. Sosteneva: «dobbiamo fare noi una distinzione che non fa il liberalismo: distinzione fra aspetto formale e aspetto sostanziale di democrazia. Sostanza della democrazia sta nella edificazione di una struttura che non è soltanto costituzione politica ma è *insieme costituzione politica e sociale* nella quale sia sostanzialmente garantita a ciascuno la possibilità di espansione spirituale ma anche fisica del suo essere, pienamente conforme alla proporzionalità delle sue facoltà e dei suoi meriti. Noi vogliamo dunque assicurare una struttura sociale tale da consentire la massima espansione della persona umana secondo i meriti di ciascuno, senza che a questo giuoco di perfetta adeguazione possano opporsi posizioni di privilegio precostituite»⁷.

Era necessario, secondo Dossetti, promuovere una democrazia sostanziale quale «vero accesso del popolo e di tutto il popolo al potere e a tutto il potere, non solo quello politico, ma anche a quello economico e sociale»⁸. Con l'espressione «democrazia sostanziale», Dossetti intendeva riassumere una complessiva visione dello Stato che la Costituzione avrebbe dovuto contribuire a forgiare. Partendo dalla rilevazione dell'insufficienza dello Stato liberale a garantire l'«espansione della persona umana», era prospettata la ricongiunzione tra rapporti politici e quelli economico sociali all'interno di un'unica visione della comunità nazionale.

Il superamento della democrazia liberale accumulava i democristiani e le forze progressiste rappresentate in Assemblea costituente. Le parole di Dossetti testé citate trovarono eco in quelle di Lelio Basso durante i lavori dell'Assemblea plenaria. Il deputato del Partito Socialista proponeva l'idea di un regime nuovo della democrazia, esponendo due punti imprescindibili della nuova Costituzione: la difesa della persona umana e la creazione di una democrazia sostanziale⁹.

⁷ Dossetti a Treviso. Il Vice Segretario Nazionale presiede una riunione del Comitato provinciale, in G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, cit., p. 30.

⁸ G. DOSSETTI, *Tripla vittoria*, in ID., *Democrazia sostanziale*, cit., p. 31.

⁹ «Orbene – affermava – io credo di non poter essere contraddetto se affermo che, nelle circostanze presenti, all'indomani del fascismo e della guerra mondiale, quello che la coscienza popolare collettiva in Italia e fuori d'Italia chiede è essenzialmente la difesa di due principi: da un lato la difesa della persona umana che regimi tirannici hanno avvilito e sacrificato; dall'altra la coscienza, specialmente dopo il fallimento delle vecchie democrazie prefasciste, che questa dignità umana, questa persona umana, questi diritti di libertà, non si difendono soltanto con gli articoli di una legge scritta sulla carta, ma traducendo in realtà effettiva gli articoli del-

Il paradigma di democrazia descritto orientò il lavoro costituente e ne rappresentò la novità. Al termine dei lavori della Commissione per la costituzione, la prospettiva di una democrazia sociale, economica e politica era ampiamente accolta, come attesta la relazione conclusiva del Presidente della Commissione, Meuccio Ruini, che accompagnava il progetto di Costituzione. Ruini scriveva: «la democrazia non è soltanto politica, ma economica e sociale. La costituzione italiana ha, come vedemmo, due note fondamentali: lo sviluppo della personalità e la partecipazione di tutti i lavoratori alla gestione della società. Dalla prima deriva la liberazione dell'uomo dal bisogno [...] da tutte due insieme l'esigenza di ordinamenti democratici anche nel campo dell'economia»¹⁰.

La prospettiva di una siffatta democrazia non presupponeva una separazione tra Stato e mercato, quanto piuttosto un ordinamento unitario che, a partire dalla persona, contempla tutti i 'rapporti' (politici, economici e sociali), garantendo il massimo di libertà possibile, proporzionalità di meriti e riequilibrio delle situazioni di diseguaglianza. Perciò, «il modello di struttura economica disegnato in Costituzione è intimamente legato al sistema costituzionale dei rapporti sociali e politici»¹¹.

Il carattere sostanziale della democrazia costituzionale comportò diverse conseguenze. Innanzitutto modificò l'estensione della democrazia: essa non si attestava più alla sola dimensione politica, ma indirizzava anche i rapporti economici e sociali; era riconosciuta e sostenuta una struttura partecipativa che non si esauriva nelle sole strutture dello Stato o degli enti territoriali¹². In secondo luogo, erano contemplati strumenti di democratizzazione dei rapporti economici, non limitandosi solamente a indicare un generale primato (o controllo) del potere politico, legittimato democraticamente, sull'eco-

la legge, cioè sostituendo ad una democrazia puramente formale una democrazia sostanziale, rendendo effettivi i principi di libertà che da secoli sono sanciti nelle carte costituzionali. Sono due aspirazioni di libertà e giustizia sociale, che in realtà sono due momenti inscindibili della stessa aspirazione umana, anche se talvolta ama qualcuno distinguerli e contrapporli. Sono questi due principi che devono essere sanciti dalla nostra Carta costituzionale»: L. BASO, *Intervento in Ass. Costituente*, 6 marzo 1947, pp. 1822-1823. Corsivo nostro.

¹⁰ *Progetto di costituzione della Repubblica italiana, relazione del presidente della commissione presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, p. 7, riprodotto in *I precedenti storici della Costituzione. studi e lavori preparatori*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 149.

¹¹ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 376.

¹² Si tratta di una considerazione significativa e non neutra che è contestata dal pensiero liberale (si veda F.A. HAYEK, *La società libera*, Vallecchi, Firenze 1969, p. 31 ss.).

nomia. Infine, la democrazia sostanziale poneva «limiti e vincoli sostanziali o di contenuto, cioè relativi al che cosa non è lecito decidere o non decidere, quali sono quelli imposti dai diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti»¹³. In tal senso, nel progetto costituzionale di democrazia sostanziale, le disposizioni della cosiddetta 'costituzione economica'¹⁴ – artt. dal 35 al 47 Cost. integrati con gli artt. 4, 53, 81 e 99 – sono fondamentali per invertere il progetto democratico.

b) *La sostanza della democrazia nei rapporti economici*

L'insistenza dei costituenti in merito al profilo sostanziale della democrazia mirava al superamento del regime liberale, soprattutto nella regolazione dei rapporti economici. In questo senso condivise furono le parole di Giorgio La Pira, del 3 ottobre 1946, in Prima sottocommissione. Egli rilevava «che, data l'attuale situazione di fatto, nella quale esistono larghe crisi periodiche di disoccupazione mentre non è attuata una effettiva e consapevole partecipazione della massa lavoratrice al meccanismo produttivo, sorge il problema: l'ordinamento economico liberale, che ha creato questi due fatti, ha una virtù interna tale da poterli superare? La risposta non può essere che negativa. Di qui la domanda: qual è lo strumento economico nuovo e quindi la nuova struttura economica capace di superare questi due fatti? Respinto l'ordinamento liberale, occorre creare una struttura economica nuova, la quale realizzi quella dignità della persona umana sulla quale tutti sono d'accordo»¹⁵. Per il deputato democristiano due erano i fallimenti dell'ordina-

¹³ L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna*, in *Parolechiave*, 1, 2010, p. 25.

¹⁴ Si è rilevato all'inizio della ricerca come il concetto di costituzione economica, pur avendo una funzione descrittiva, non può essere accolto all'interno di una lettura attenta del complesso dell'intera articolazione delle norme costituzionali. Natalino Irti, in questo senso, ha annotato che «in luogo di rompere l'unità della costituzione, e di scomporla in una pluralità di autonomi nuclei normativi (individuati con l'empirico criterio della materia regolata), occorre concentrare l'unità del disegno costituzionale e quindi applicarla alle singole materie e campi di attività. Il processo di concertazione richiede lo sfruttamento di tutte le norme costituzionali, in modo che la scelta della forma di economia s'inquadri nella decisione suprema sulla esistenza politica dello Stato, e quasi ne discenda come una particolare applicazione»: N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 16. Pertanto, quando si farà riferimento alla costituzione economica, lo si farà tenendo conto della menzionata unità dell'ordinamento costituzionale.

¹⁵ AC, Prima sottocommissione, 3 ottobre 1946, p. 187.

mento liberale: la disoccupazione e la mancanza di meccanismi in grado di attuare «una effettiva e consapevole partecipazione della massa lavoratrice al meccanismo produttivo». E proprio a questi due limiti la Costituzione era chiamata a porre rimedio.

Per valorizzare il pluralismo politico, economico e sociale e garantire in concreto il principio di uguaglianza sostanziale, i membri dell'Assemblea costituente organizzarono i propri lavori per svolgere un'articolata discussione sui principi fondanti il nuovo ordinamento, suddividendo i principi fondamentali in politici, sociali ed economici.

Come vedremo, pur inseriti in una cornice unitaria, gli istituti di partecipazione economica, così come quelli inerenti alla pianificazione, risentirono delle diverse impostazioni che ad essi diedero la Prima e la Terza sottocommissione¹⁶, nonché di una certa confusione tra le due commissioni nella ripartizione dei lavori. Nonostante un sostanziale accordo sulla divisione delle materie da trattare¹⁷, infatti, vi furono sovrapposizioni e mancò un efficace coordinamento; circostanza che sfavore la presentazione di un'articolata e organica serie di disposizioni sui rapporti economici e condusse ad approvare un elenco di norme che, pur essendo compatibili e prevedendo un'ascendente tutela del lavoro, appaiono non connesse tra loro.

Il fondamento lavoristico

Per i costituenti la creazione di un nuovo paradigma costituzionale in materia economica significava anzitutto porre al centro dell'ordinamento il la-

¹⁶ In particolare, la Terza sottocommissione – deputata alla proposizione delle disposizioni in materia di rapporti economici – fin dalla sua prima riunione del 26 luglio 1946 individuò cinque temi da discutere e per ciascuno un relatore. Il primo tema ad essere discusso era stato individuato nelle «garanzie economico sociali del diritto alla vita: dovere sociale del lavoro e diritto al lavoro»; il tema era stato affidato al qualunquista Francesco Colitto in qualità di relatore.

¹⁷ Come noto, infatti, fu approvata una mozione d'ordine dell'onorevole Giuseppe Dossetti, il 23 luglio 1946, che definiva la ripartizione dei lavori nella commissione per la costituzione: «il presidente comunica che l'on. Dossetti gli ha rimesso un nuovo schema sul quale crede si potrebbe realizzare l'accordo. La ripartizione da lui proposta, che è stata accolta dall'on. Terracini, è la seguente. Prima sottocommissione: diritti e doveri dei cittadini (*tranne gli economici*). Seconda sottocommissione: organizzazione costituzionale dello Stato; *terza sottocommissione: diritti e doveri nel campo economico e sociale*. Altri due principi sarebbero questi: 1) ogni sottocommissione, d'accordo con la presidenza, preciserà più analiticamente l'ambito della propria competenza e ne proporrà il piano alla commissione plenaria; 2) la ripartizione non vieta che certi problemi, su iniziativa della sottocommissione o della presidenza, vengono poi portati alla commissione. Mette ai voti questa proposta (È APPROVATA)», in AC, 1946, p. 16. Corsivi nostri.

voro¹⁸. La centralità del lavoro costituiva un modo per superare il regime corporativo fascista e, allo stesso tempo, volgere verso un ordinamento che non fosse la mera restaurazione del liberalismo precedente¹⁹; significava porre al centro la persona che lavora e, con ciò, porre l'autorità pubblica al servizio della persona e configurare il mercato e le libertà economiche come strumenti per lo sviluppo della personalità²⁰.

Le disposizioni costituzionali per la tutela e la promozione del lavoro si sviluppano, in modo graduale, con un riconoscimento progressivo dei diritti del lavoratore singolo, ma anche delle relazioni nei luoghi di lavoro. Le norme costituzionali «possono classificarsi disponendole in una scala ascendente, secondo che riguardino, muovendo dal gradino più basso, la sicurezza fisica e la salute; la retribuzione, proporzionata al lavoro prestato, con un “minimo vitale” che consenta vita dignitosa; non differenziata, a parità di lavoro, secondo il sesso e l'età; il godimento nei luoghi di lavoro dell'esercizio delle libertà fondamentali ed il rispetto della dignità; per arrivare al gradino più alto in cui trova posto la collaborazione nella gestione delle aziende, attraverso la quale si realizza l'elevazione economica e sociale del lavoratore»²¹. La promozione graduale del lavoro scaturiva dalla necessità di assicurare un lavoro sicuro e dignitoso per giungere al “gradino” più alto della partecipazione. La tutela costituzionale del lavoro cambia il ruolo stesso del lavoratore: esso, infatti, non è relegato nei suoi rapporti con l'impresa a una sfera meramente individuale, quale soggetto debole del rapporto di lavoro, ma diviene il protagonista della vita della Repubblica²².

¹⁸ Infatti, come è stato sottolineato, «i costituenti, nella loro faticosa ricerca di punti di convergenza, trovano un terreno comune, percorribile dai cattolici “dossettiani” come dalle sinistre socialiste e comuniste, proprio nell'etica e nell'antropologia che si vogliono proprie della nuova società. E al centro di entrambe si colloca il lavoro»: P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 42.

¹⁹ *Ivi*, p. 43.

²⁰ A commento dell'art. 1 Cost., Antonio Amorth rilevò come la novità costituzionale fosse il passaggio da una democrazia formale a una sostanziale: «i principi della democrazia e della sovranità popolare sono antichi e noti. Un'affermazione nuova è invece l'attribuzione della *rilevanza costituzionale del lavoro*, e nuova è anche l'altra, rivolta al *riconoscimento delle forze del lavoro nella composizione politica dello Stato*»: A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 35.

²¹ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, vol. 1, pp. 1-50.

²² A. APOSTOLI, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 1.

Il fondamento lavoristico contenuto nell'art. 1 Cost. rappresenta questo disegno. Come aveva chiarito Fanfani il 22 marzo 1946, la formula secondo cui la Repubblica è fondata sul lavoro «vuol indicare il nuovo carattere che lo stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere»; tale formula esclude che la Repubblica «possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere di contribuire al bene della comunità nazionale»²³.

Secondo Mortati, l'art. 1 Cost. aveva voluto specificare l'aggettivo «democratica», affiancandolo al principio lavoristico per qualificarne la declinazione. Per Mortati, infatti, «la democrazia, prima ancora di caratterizzare la forma di governo secondo la diversa specie e grado della partecipazione dei cittadini alla gestione del potere autoritario, entra come elemento costitutivo della forma dello Stato, inteso quale ordine complessivo di vita associata, in quanto compendia in sé un ordinamento, e rende possibile ed efficiente quella partecipazione. [...] Così inteso, il principio democratico assume carattere istituzionale perché destinato a permeare di sé tutte le strutture dell'ordinamento, racchiudente oltre al governo le varie articolazioni dello Stato-comunità»²⁴. Mortati indicava proprio nel lavoro quel «nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato»²⁵: la democrazia non poteva che essere trasfusa dalla dimensione istituzionale a quella dei rapporti economici e sociali tramite il lavoro.

La scelta di indicare il lavoro come fondamento della Repubblica ha diverse e sostanziali implicazioni in merito alla forma di Stato.

Innanzitutto, il fondamento lavoristico ha una valenza antropologica²⁶. La Costituzione riconosce il principio della centralità della persona che lavora, a differenza dell'assunto del lavoro come fattore produttivo e come elemento astratto del rapporto contrattuale: si riconosce pertanto l'immanenza

²³ AC, 22 marzo 1946, p. 2369. Nella stessa seduta anche Ugo La Malfa sottolineava la novità della costituzione italiana laddove essa era fondata sui diritti di libertà e insieme sui diritti del lavoro. Proprio questo legame tra le due tipologie di diritti era «la parte costituzionalmente nuova del nostro progetto», *Ivi*, p. 2372.

²⁴ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 7.

²⁵ *Ivi*, p. 10.

²⁶ Sul punto, in ordine anche alle nuove frontiere del lavoro, si rinvia a D. TESTA, *Considerazioni costituzionali a margine del processo promosso dai rider di Torino contro Foodora: il lavoro davanti alla gig economy*, in *Rivista semestrale di diritto*, 2, 2021, pp. 129-169.

della persona del lavoratore nel contenuto del rapporto contro la concezione proprietaria ed egualitaria del diritto civile²⁷. Da ciò consegue che il fondamento non è il lavoro quale bene dell'organizzazione produttiva, ma essenzialmente la persona nel compimento della sua attività. La persona è colta non in modo astratto, ma – si potrebbe dire – nel momento di massima fisicità od operatività: l'ordinamento costituzionale, dunque, riconosce lo sviluppo della personalità nella sua concretezza e quotidianità.

Il significato antropologico del fondamento lavoristico, per altro verso, esprime l'indistinguibilità tra persona e lavoro²⁸. La Costituzione riconosce che «*le travail est inséparable de celui qui travaille*»²⁹: e proprio questa unità tra persona e attività fonda quella che abbiamo chiamato “democrazia sostanziale”, ovvero un ordinamento che non suddivide e differenzia la tutela di diritti e la richiesta di adempimento dei doveri a seconda dei diversi ambiti di vita dei cittadini, ma concepisce la cittadinanza come categoria unitaria e comprensiva di tutti gli ambiti di relazione.

In tal senso, la valenza antropologica del principio lavoristico riflette poi il riconoscimento che la Costituzione compie della natura relazionale dello sviluppo della persona umana che si compie nel lavoro quale declinazione del dovere di solidarietà. Così il lavoro non è racchiuso in una sfera privata e separata da quella sociale e politica, ma è inserito in una trama di rapporti economici, conforme all'indirizzo complessivo dell'ordinamento costituzionale. Il fondamento lavoristico esprime dunque l'immagine «di un popolo che trova nel suo impegno produttivo, sia in senso spirituale che economico, il fattore vitale della sua unità», tale da accentuare «la sostanza di fattore di convivenza, dal quale nasce un ordine dinamico e per certi profili modifica-

²⁷ M. NAPOLI, *Luigi Mengoni, maestro di diritto e di umanità*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. XIII.

²⁸ D'altra parte, come osservato da Luciani, è preferibile non dare al lavoro di cui all'art. 1 un'accezione troppa ampia, tanto da far perdere ad esso i connotati propri che la Costituzione disegna: M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010. In particolare l'A. critica l'interpretazione offerta da Mengoni che aveva affermato che bisogna «intendere la parola “lavoro” come una sineddoche (pars pro toto), cioè quale espressione della persona umana, portatrice dei valori riconosciuti dall'art. 2 sia come diritti soggettivi sia come principi oggettivi assunti a parametri di legittimazione materiale del diritto positivo»: L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1998, p. 47.

²⁹ A. SUPLOT, *Grandeur et misère de l'État social: Leçon inaugurale prononcée le jeudi 29 novembre 2012, Grandeur et misère de l'État social: Leçon inaugurale prononcée le jeudi 29 novembre 2012*, Collège de France, Paris, 2013, p. 32.

bile o variabile, ma dipendente dalla convergenza delle responsabilità personali»³⁰. Così debbono essere lette anche le disposizioni in materia di impresa e proprietà che, informate ai principi di libertà e uguaglianza, trovano nell'«utilità sociale» e «nell'interesse generale» dei criteri teleologici che permettono all'interprete di ricondurle entro l'orizzonte finalistico dell'art. 3, laddove la Repubblica assume il compito di rimuovere gli ostacoli al «pieno sviluppo della persona umana» e all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Proprio nel c. 2 dell'art. 3 «si ricongiungono, da un lato, il principio personalistico, da un altro, il principio strutturale della rilevanza del lavoro e della sua forza politica»³¹.

Il lavoro nel nostro sistema costituzionale non può essere considerato a prescindere dalla persona e perciò il contratto di lavoro non è solo atto dispositivo di un bene, ma deve tenere conto del 'rapporto' di lavoro. Conseguenza di questo approccio dovrebbe essere il rifiuto di aderire a teorie concorrenziali del mercato del lavoro. Porre la persona al centro del rapporto di lavoro, infatti, comporta che il diritto di proprietà perda i caratteri dell'assolutezza e che il mercato libero non sia l'unico fattore di conformazione del lavoro, essendo gli avvenimenti economici subordinati alla persona³². È il lavoro che diviene «criterio generale ordinatore dei rapporti fra Stato e società come fondamento di una maggiore partecipazione delle forze del lavoro nella gestione dell'assetto produttivo e sociale»³³. Il lavoro era dunque centro di relazione, solidarietà, produzione; «mezzo necessario, per una parte, all'affermazione ed allo sviluppo della personalità, e per l'altra al progresso materiale e spirituale della società. Nel lavoro si realizza pertanto la sintesi fra principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»³⁴.

³⁰ N. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV edizione, Cedam, Padova 2001, p. 49.

³¹ A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 44.

³² P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 39.

³³ T. TREU, *L'articolo 1 della Costituzione e il suo attuarsi nel diritto del lavoro*, in G. ANGELINI, ASSOCIAZIONE CITTÀ DELL'UOMO (a cura di), *Una repubblica fondata sul lavoro. Convegno di studio L'Italia repubblica democratica fondata sul lavoro: Centro congressi Cariplo, Milano, 12-13 dicembre 1986*, AVE, Roma, 1988, p. 37.

³⁴ *Ivi*, p. 12. In tal senso è stato scritto: «si è scelto di costruire il lavoro (anche) come un dovere [...] e perché sia ritenuto che, laddove la sua centralità antropologica venisse a mancare, soccorrerebbe la sua centralità etica: il lavoro è l'espressione primaria della partecipa-

Il lavoratore è «centro operante» di un processo di integrazione finalizzato a «conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla cosa pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale»³⁵. Così il lavoro, in sé considerato, è fonte di partecipazione attiva che deve trovare le modalità per dispiegarsi in forme libere, pena l'occlusione di un canale fondamentale – per la persona e la comunità – di raccordo tra le dimensioni della democrazia³⁶. Il lavoro è attività, ma anche progetto politico³⁷. In questo senso, la Costituzione riconosce e promuove il diritto all'«avviamento professionale» (art. 38, c. 3) degli «inabili» e dei «minorati» i quali, pur godendo del diritto al mantenimento e all'assistenza sociali (c. 1)³⁸, debbono in ogni caso essere messi nelle condizioni di ricevere l'adeguata formazione per poter lavorare, assumendo il loro lavoro ben più di una valenza meramente produttiva e retributiva, ma essendo strumento di partecipazione all'organizzazione della Repubblica e di riconoscimento della dignità sociale.

Il fondamento lavoristico indica inoltre un capovolgimento in ordine alla capacità istitutiva della democrazia: essa, infatti, è pensata come articolazione della partecipazione innanzitutto a partire dal lavoro. In tal senso, il lavoro assume un valore istituyente dell'ordinamento democratico. Se è vero che la democrazia politica moderna è storicamente precedente rispetto a quella economica e l'ha resa possibile, la Costituzione riconosce al lavoro quale forma di partecipazione, anche alla gestione delle aziende, la valenza di rinnovare quotidianamente il legame democratico e di garantire una struttura sociale che sia quanto più compatibile all'eguale e libero esercizio dei diritti politici³⁹.

zione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e a rinsaldare il comune vincolo sociale»: M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, pp. 628-652.

³⁵ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 57.

³⁶ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 12.

³⁷ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 635.

³⁸ Su cui C. PETRILLO, *Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, in *Consulta online*, 2, 2024. L'Autrice, oltre a una disamina dell'attuazione legislativa dell'art. 38 Cost., rileva come oggi «le espressioni “inabili” e “minorati” appaiono, non solo sicuramente antiquate e decisamente superate, ma addirittura discriminatorie».

³⁹ Di diverso avviso L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 909.

Se la democrazia solo formale trovava nel rispetto delle libertà e nella pratica elettorale le modalità di esercizio della partecipazione, nell'ordinamento costituzionale improntato alla democrazia sostanziale è il lavoro ad essere il punto di congiunzione continua tra partecipazione economica, politica e sociale. Perciò proprio nel lavoro la democrazia trova fondamento: nel lavoro si compie costantemente un'opera costruttiva dei processi di democratizzazione. La cittadinanza assume un'estensione non solo politica, ma anche economica e sociale: Stato sociale e cittadinanza sociale sono inscindibili⁴⁰. E in questo senso è giustificato ritenere che il voto e il lavoro siano le due forme di partecipazione che garantiscono una cittadinanza piena⁴¹, l'uno nella sfera politica e l'altro in quella economica⁴². La partecipazione dei lavoratori può essere allora considerata una modalità attraverso cui trasferire nell'impresa lo statuto della cittadinanza sostanziale⁴³.

In conclusione, l'idea di fondare la Repubblica sul lavoro indica una prospettiva di ampliamento degli orizzonti della democrazia stessa in quanto la amplia alla sfera economica e sociale. Si tratta di una democrazia che tocca la vita della persona a partire dalla propria attività: la democrazia li trova ra-

⁴⁰ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 45. Per un'analisi sociologica e storica del tema – con particolare riferimento al rapporto tra pluralismo e diritti sociali – si rimanda al noto saggio: T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class and other essays*, University Press, Cambridge, 1950.

⁴¹ Di diverso avviso è Luciani, il quale esclude che il lavoro possa avere una centralità politica che egli affida solo al circuito cittadino-partiti: «è il cittadino nella multiforme e poliedrica varietà delle sue determinazioni, che sta al centro della politica per come la Costituzione l'ha concepita» (p. 644). Questa lettura è coerente con le premesse da cui muove; l'A. fa discendere dalla centralità economica del lavoro l'impegno dello Stato a intervenire nell'economia: «la Repubblica che sta nascendo intende innestare gli strumenti dello Stato sociale sull'economia sociale di mercato, diffidando delle capacità autoregolatrici dell'iniziativa privata e impegnandosi ad una politica di massima occupazione» (p. 640); pertanto tale prospettiva dovrebbe condurre a un diritto del lavoro non solo quale «attribuzione di una situazione soggettiva individuale, ma soprattutto in quanto precisa indicazione di politica economica in favore delle strategie di piena occupazione» (p. 642). La prospettiva che permette di riconoscere il valore istituzionale e politico del lavoro si pone come integrativa delle condivisibili sottolineature di Luciani, rilevando, oltre al necessario potere trasformativo della Repubblica, anche l'affidamento della Costituzione nella capacità riequilibratrice della partecipazione dei lavoratori, entro le strutture economiche. Le citazioni in nota sono tratte da M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit.

⁴² F. PALLANTE, *Lavoro e cittadinanza*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017, pp. 41-48.

⁴³ Su cui ha insistito A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, cit.

dici, ma anche da lì innerva il sistema istituzionale. Dunque, non è la democrazia politica che difende il lavoro, ma è il lavoro e la democrazia nel lavoro (cioè economica) che ‘istituisce’ la democrazia economica. Così il fondamento lavoristico, almeno nelle intenzioni dei costituenti, mirava – come scrisse Giuseppe Lazzati, padre costituente – a «integrare il classico *fondamento politico* della democrazia – la sovranità popolare – con la dichiarazione del suo *fondamento sociale*»⁴⁴.

La finalizzazione delle libertà economiche

Il fondamento lavoristico nella Costituzione, come sottolineato, ha inteso spostare il baricentro dell’ordinamento statale al cui nucleo è collocata la persona che lavora, non assimilando conseguentemente il lavoro a bene⁴⁵; si tratta invero di un’impostazione totalmente differente rispetto a quella che si era diffusa a partire dalla rivoluzione industriale che aveva assecondato la visione mercificatoria del lavoro e previsto gli scambi economici – compreso quello di lavoro – come rapporti privati. Il lavoro, infatti, non era più tutelato nell’accettazione passiva del regime dei rapporti che *naturaliter* si strutturano autonomamente nel mercato. Si trattava, invece, secondo i costituenti, di trovare gli istituti migliori che, riconoscendo la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà, potessero ridefinire un contesto di relazioni economiche ‘realmente umane’.

La modalità di regolazione delle libertà economiche fu oggetto di dibattito durante i lavori della Costituente: su di essa si misuravano le distanze ideologiche tra le diverse forze politiche e le aspettative circa il mutamento della forma di Stato. D’altra parte, su tale materia, grazie a una paziente opera di mediazione tra gli esponenti della Commissione dei 75, si registrò un compromesso tra le posizioni della componente democristiana e quella dell’area progressista: le libertà economiche furono riconosciute nella Carta, ma esse furono finalizzate all’eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini.

In una seduta dedicata al tema della libertà di stampa, Giorgio La Pira propose alla discussione un nuovo articolo, da introdurre come preambolo

⁴⁴ Così è riportato G. LAZZATI, *Giovani e lavoro*, in *Vita e Pensiero*, 3, 1981, così come citato da L.F. PIZZOLATO in *Presentazione*, in G. ANGELINI, ASSOCIAZIONE CITTÀ DELL’UOMO (a cura di), *Una repubblica fondata sul lavoro. Convegno di studio L’Italia repubblica democratica fondata sul lavoro: Centro congressi Cariplo, Milano, 12-13 dicembre 1986*, cit., p. 5.

⁴⁵ Su questa intersezione nel diritto del lavoro si rimanda alla fondamentale opera A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France – PUF, Paris, 2015.

alle disposizioni sui diritti civili, che declinava il rapporto tra libertà e bene comune, esprimendo un principio consolidato della dottrina tomista: «L'autonomia dell'uomo e le singole libertà in cui essa si concreta sono garantite dalle norme seguenti e debbono essere esercitate per l'affermazione e il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale. Pertanto, ogni libertà è fondamento di responsabilità»⁴⁶.

La proposta fu accolta immediatamente da Togliatti non tanto nella sua formulazione puntuale, ma per il principio sotteso che vedeva limitare le libertà secondo i fini che la Costituzione avrebbe posto⁴⁷. Dossetti sottolineava la «coincidenza del pensiero e dell'indirizzo democristiano, quando si preoccupa di finalizzare la libertà, con la visione solidaristica delle correnti socialiste e comunista»⁴⁸. Se tale principio fosse entrato nella Carta, aggiungeva, si sarebbe raggiunto un duplice risultato: «quello di avere accolto un elemento comune in cui confluiscono il pensiero democristiano e il pensiero socialista; e quello di aver accentuato la caratteristica di profonda originalità della nostra Costituzione in confronto alle Costituzioni precedenti e specialmente in confronto a quella francese»⁴⁹.

Nella seduta successiva dei lavori, La Pira e Basso presentarono un testo riformulato dell'articolo proposto il giorno precedente dal solo deputato democristiano⁵⁰. Nella discussione Dossetti rilevava che il «concetto nuovo»

⁴⁶ Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 165.

⁴⁷ Togliatti in particolare sottolineava l'aderenza di tale principio con quello sancito dalla Costituzione sovietica: «Fa presente l'esempio della Costituzione sovietica, la quale è caratteristica a questo proposito. Essa afferma che tutte le libertà debbono essere esercitate nell'interesse dello sviluppo della società socialista. Ora è certo che non si può introdurre una simile formulazione nella nostra Costituzione, dato che l'Italia purtroppo non è ancora una società socialista; ma si potrebbe adottare una formula in cui si dicesse che tutte le libertà debbono essere esercitate in modo che siano coerenti con lo sviluppo della società democratica. Ritengo di poter accettare una simile formulazione, e di poter accettare anche un accenno alla solidarietà sociale, ma è d'avviso che, su questo tema sarebbe necessario uno scambio di idee generali, trattandosi di un tema che non è stato ancora affrontato», in *Ibidem*.

⁴⁸ *Ivi*, p. 167.

⁴⁹ *Ivi*, p. 168.

⁵⁰ «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica», *Ivi*, p. 170.

degli articoli presentati non era nel richiamo al regime democratico o alla personalità umana o alla solidarietà, quanto piuttosto la frase «... debbono essere esercitate» perché essa rappresentava una limitazione del concetto di libertà. Si voleva affermare che «la libertà esiste, ma in tanto lo Stato la deve riconoscere in quanto sia esercitata per un determinato fine»⁵¹.

Si proponeva di inserire un criterio attraverso cui le libertà fossero pienamente riconosciute, ma parimenti bilanciate con altri diritti e interessi che ricevano riconoscimento e promozione dalle norme costituzionali. Il principio della finalizzazione delle libertà era adottato come prisma attraverso cui valutare tutte le libertà e, in particolare, quelle economiche⁵². A riprova di ciò, durante il dibattito sulla libertà d'insegnamento, Dossetti dichiarava che l'affermazione di nuove libertà doveva essere sempre posta «nei limiti di quella finalizzazione della libertà che è stato sostenuto essere *il principio della nuova Costituzione*»⁵³.

Il principio della finalizzazione di tutte le libertà, così come pensato dai costituenti, impone un continuo bilanciamento delle libertà in vista della protezione dei valori costituzionali, diverso dalla funzionalizzazione, ovvero di un assoggettamento delle libertà a un bilanciamento alla pari. In altri termini, la finalizzazione «coglie un principio superiore alle libertà, ma estrinseco al sistema delle libertà medesime e, così facendo, più che porre le libertà come scaturenti da una medesima sorgente, le ritiene semplicemente inferiori a un valore altro e quindi cedevoli di fronte ad esso»⁵⁴. Finalizzare le libertà, infatti, significa proporre le libertà economiche come strumento per realizzare le condizioni per lo sviluppo autentico della persona umana, piuttosto che come assoluti intangibili. Finalizzare non significa funzionalizzare, poiché la Costituzione non è «indifferente nei confronti delle esigenze di buon funzionamento del sistema economico», né «consente al legislatore ordinario di compiere qualunque scelta che produca effetti antieconomici»⁵⁵.

⁵¹ *Ivi*, p. 173.

⁵² Si veda, per esempio, il dibattito sul diritto di sciopero durante il quale Dossetti si dichiarava «profondamente convinto della necessità di una tutela costituzionale del diritto di sciopero, ma non ritiene di poter rinunciare al principio affermato per tutte le altre libertà, quello cioè della finalizzazione [...]». Il principio è che il diritto di sciopero sia garantito costituzionalmente, ma finalizzato, con tutti gli altri diritti», in *Ivi*, p. 246.

⁵³ *Ivi*, p. 269. Corsivo nostro.

⁵⁴ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999, pp. 121-122.

⁵⁵ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale – Estratto dal Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione privatistiche*, V, cit., p. 378.

Il principio di finalizzazione delle libertà chiarisce il significato che assumeva per i costituenti la partecipazione economica. Se infatti come affermò Togliatti nella seduta del 9 settembre del 1946, «il fine di un regime democratico [è] quello di garantire un più ampio e più libero sviluppo della persona umana»⁵⁶, tale fine doveva essere prima di tutto raggiunto nella dimensione dei rapporti economici. La finalizzazione delle libertà era il principio attraverso cui porre una limitazione del potere di coloro che dispongono dei mezzi economici di produzione; la partecipazione dei lavoratori invece era lo strumento preposto ad aumentare la sfera di libertà di tutte le persone che lavorano. Era dunque un incremento delle libertà dell'imprenditore e del lavoratore che era finalizzato a riconoscere il preminente valore della persona che lavora.

Il principio di finalizzazione delle libertà, in primo luogo, era da applicarsi al diritto di proprietà affinché il suo utilizzo fosse finalizzato agli obiettivi generali dell'ordinamento costituzionale, come ebbe a rilevare Aldo Moro. Tale applicazione è stata sottoposta a critica perché priva di una «determinazione puntuale degli strumenti»⁵⁷ in grado di attuarla. Eppure, proprio con riferimento ai mezzi di produzione, si deve dire che lo strumento era indicato dalla Costituzione, ovvero l'art. 46.

La finalizzazione delle libertà economiche è la declinazione coerente del fine trasformativo che la Costituzione aveva inteso imprimere alla Repubblica⁵⁸; è forma della democrazia sostanziale in quanto ne declina il bilanciamento e i limiti. È il tentativo di smascherare «uno Stato [quello moderno] che crede di assicurare la libertà dell'individuo sol perché rinuncia all'intervento nel gioco delle forze economiche»⁵⁹.

Fondata su un lavoro che garantisca l'effettiva partecipazione

Il lavoro era stato posto al centro dell'ordinamento in quanto veicolo di partecipazione. Il legame tra lavoro e partecipazione si può facilmente ricostruire nella genesi dell'art. 1 Cost. La prima formulazione dell'articolo, approvata il 18 ottobre 1946 dalla I Sottocommissione, su proposta di La Pira e Togliatti, recitava: «Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organi-

⁵⁶ AC, 9 settembre 1946, p. 21.

⁵⁷ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 198.

⁵⁸ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, cit.

⁵⁹ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 37.

smi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana»⁶⁰. Il testo definitivo della Commissione per la Costituzione presentato alla discussione dell'Assemblea ricalcava il senso dell'originaria proposta: «1. L'Italia è una Repubblica democratica. 2. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. 3. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi».

Nelle due proposte citate, lavoro e partecipazione dei lavoratori alla vita democratica risultavano una sorta di endiadi per esprimere lo stesso principio: attraverso il lavoro le persone partecipano alla vita sociale. È importante sottolineare come, nella seconda proposta citata, il binomio fondativo (lavoro-partecipazione dei lavoratori) precedeva la definizione della sovranità, che era posta al terzo comma. Così la precedenza del fondamento lavoristico rispetto alla definizione della sovranità indicava un'identità costituzionale che congiungeva le dimensioni politiche e sociali. In tal senso, quell'articolo – così come poi il vigente art. 1 – rappresentava una «svolta rivoluzionaria» rispetto al costituzionalismo liberale; il lavoro non era «più una merce, ma un valore: il valore costitutivo della dignità della persona, che in quanto tale forma un presupposto di diritti fondamentali»⁶¹.

La successiva scelta di spostare l'«effettiva partecipazione» all'art. 3 Cost., mantenendo il solo fondamento lavoristico all'art. 1, a quanto si può capire dalla lettura degli atti dell'Assemblea, non fu dettata da un ripensamento, ma fu piuttosto una scelta stilistica, senza modificare il significato della partecipazione dei lavoratori come fondamento del nuovo ordinamento. Anzi, tale spostamento appare quasi enfatizzare il senso dell'originario progetto, laddove il lavoro rimane a fondamento e la partecipazione dei lavoratori diventa finalità del dovere repubblicano di perseguire l'uguaglianza sostanziale.

A far luce sul rapporto tra partecipazione e lavoro, si può menzionare altresì il dibattito – approfondito e in varie occasioni ripreso dai costituenti – sulle modalità di estrinsecazione dell'attività lavorativa. Il risultato di tale dibattito fu la formula dell'art. 4 Cost. in cui il lavoro risulta «un'attività o

⁶⁰ Dieci giorni più tardi il testo subiva una modifica, ma non mutava il senso della proposta: «Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese» (durante la seduta del 28 ottobre 1946).

⁶¹ L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. BALDISSARA, M. BATINI, a cura di, *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2017, p. 15.

una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». L'esito di tale dibattito può sottolineare l'"intonazione" partecipativa del lavoro, nel senso di affermare che il lavoro pensato in Costituzione era ed è ampio, ma parimenti e soltanto quello in grado di contribuire al progresso della società. In tal senso, la Carta prefigura «un modello sociale nel quale ciascuna persona – considerata alla luce di quel principio non bilanciabile che è la dignità sociale – deve poter svolgere un'attività di soddisfazione e di sostentamento delle sue necessità; ma tanto l'affermazione che la Repubblica è fondata sul lavoro quanto la configurazione, nell'art. 4 Cost., anche di una dimensione di doverosità della scelta lavorativa di ciascuno, sottintendono un progetto di sviluppo che va oltre la condizione del singolo»⁶².

“Fondata sul lavoro” era clausola generale dell'ordinamento intesa a far emergere la connotazione partecipativa⁶³ – oltre che emancipativa (dal bisogno) e realizzativa (della dignità personale) – del lavoro che era configurato come modalità di connessione tra sfere della democrazia o, come scrisse Mortati, come «nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato»⁶⁴. In tal senso il fondamento lavoristico aveva inteso «integrare il classico fondamento politico della democrazia – la sovranità popolare – con la dichiarazione del suo fondamento sociale»⁶⁵.

Il fondamento lavoristico, nell'accezione data, si arricchisce mediante la partecipazione poiché non è visto solo come diritto e dovere di contribuzione alla vita economica e neppure solo come sforzo quotidiano, ma strumento di democratizzazione dei rapporti economici. Per questa ragione, il radicamento nel lavoro fa trasparire una democrazia fondata sui rapporti più prossimi al cittadino e fondata sull'auto-governo economico e sociale.

In questa logica, dunque, il tema delle forme della partecipazione economica e, in particolare, di quella dei lavoratori alla gestione dell'impresa – come si dirà nel paragrafo successivo – non si attaglia come elemento succedaneo, ma centrale perché realizza in concreto la partecipazione mediante il lavoro.

⁶² C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., pp. 15-16.

⁶³ Mortati sostenne la tesi dell'art. 1 Cost. come clausola generale dell'ordinamento costituzionale: C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, vol. 1, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, pp. 1-50.

⁶⁴ *Ivi*, p. 10.

⁶⁵ G. LAZZATI, *Introduzione*, in AA.VV., *Giovani e lavoro. Dati empirici e prospettive culturali*, Vita e Pensiero, Milano 1981, p. 6.

2. Gli strumenti di democratizzazione economica

La Costituzione italiana assume una visione unitaria dei rapporti democratici; non relega gli scambi economici nella sfera dei rapporti privati, ma li connette alle questioni sociali e politiche. La regolazione dei rapporti economici è pensata attraverso un'articolata serie di strumenti di tutela giuridici e di istituti: la tutela del lavoro; la promozione di sistemi previdenziali; la finalizzazione delle libertà di iniziativa economica; i vincoli alla proprietà. I menzionati strumenti sono forme dell'intervento redistributivo del potere pubblico per garantire il rispetto sostanziale dei diritti sociali e dell'uguaglianza dei cittadini.

La democratizzazione nei 'rapporti economici' era perseguita, inoltre, attraverso istituti di partecipazione economica che affidavano e affidano ai cittadini-lavoratori e alle parti sociali di poter intervenire per attuare le finalità costituzionali: «1) al livello macroeconomico delle categorie e dei settori produttivi, il contratto collettivo con efficacia generale, inteso come legge professionale stabile per tutto il periodo di vigenza del contratto; 2) al livello microeconomico delle singole imprese, i consigli di gestione, intesi come organi di controllo delle decisioni concernenti l'organizzazione del lavoro, le quali interagiscono con l'applicazione delle condizioni di lavoro stabilite dal contratto collettivo; 3) infine, al livello macroeconomico più alto, dove si sviluppano i rapporti delle grandi organizzazioni sociali col potere politico dello Stato, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»⁶⁶. In questo senso, il costituente aveva introdotto «strumenti moderatori, destinati a favorire processi di soluzione dei conflitti non guidati esclusivamente dal rapporto di forza, e a garantire l'alternanza di periodi di tregua e di collaborazione»⁶⁷.

La cooperazione come modello partecipativo di impresa

Una prima forma di partecipazione economica è quella dell'impresa cooperativa. Le cooperative sono una «forma di gestione democratica dell'impresa»⁶⁸; esse, infatti, pur assumendo la forma societaria, sono costruite attorno all'apporto personale dei soci e ai benefici che essi possono ricavare

⁶⁶ L. MENGONI, *La riforma del Cnel*, cit., p. 88.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, vol. 3, p. 36.

nell'esercizio dell'attività economica. Così, la società cooperativa si caratterizza per essere una forma organizzativa di impresa e del lavoro del tutto «originale, in quanto società di capitali e persone nella quale lo stesso capitale, pur necessario nell'importo minimo legalmente previsto (a pena di liquidazione della stessa società), è tuttavia un elemento di circoscritta importanza rispetto alle persone dei soci»⁶⁹.

L'art. 45 prevede, come noto, lo «statuto costituzionale» dell'impresa cooperativa (I c.) e di quella artigiana (II c.). A legare queste distinte tipologie di produzione, sta la «logica della protezione e della incentivazione dei fattori di articolazione e “diffusione” del potere economico, del controllo della ricchezza, nel quadro della realizzazione degli obiettivi posti dagli art. I e segg. della stessa Costituzione». In particolare, con «la cooperazione [...] si esce addirittura fuori dal modo di produzione e di gestione capitalistico, concretizzando una forma di vera e propria socializzazione: con ciò immediatamente traducendo, sul terreno economico, i principi di uguaglianza e di democrazia che sono alla base del nostro ordinamento»⁷⁰.

Il dibattito in Assemblea costituente fu orientato a favorire il riconoscimento del modello cooperativo e, inizialmente, a introdurre un modello di “proprietà cooperativa” alternativa a quella pubblica e privata. I costituenti, infatti, immaginarono la cooperazione come un terzo genere tra impresa privata e pubblica, come «un ponte di passaggio tra una economia interamente privatistica ed un'economia associata»⁷¹. La Costituzione intendeva conferire «un riconoscimento essenziale all'importanza di un fenomeno economico e sociale, [...] che costituisce un sostanziale elemento di fraternità, che non può essere frutto di una semplice formula economica [...] ma di una superiore ispirazione in cui l'uomo si sente vicino all'altro uomo nell'impresa comune, in cui si risolvono i problemi del lavoro, in cui si attua la difesa del consumatore attraverso l'aiuto solidale e la reciproca collaborazione»⁷².

Nel corso dei lavori cambiò la prospettiva sulla cooperazione, in quanto nell'art. 45 scomparve del tutto il riferimento alla proprietà cooperativa, di cui a lungo si era discusso, e rimase il riferimento a quella piccola proprietà che invece riesce a trovare nell'art. 44 un suo posto privilegiato⁷³.

⁶⁹ P. LOTITO, D. NARDELLA, *Art. 45*, in R. BIFULCO *et al.* (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

⁷⁰ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 2.

⁷¹ Così Aladino Bibolotti nella seduta del 14 maggio 1947, in AC, II, p. 1722.

⁷² Così si esprime il democristiano F. Cimenti in Assemblea costituente.

⁷³ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, cit., p. 391.

La cooperazione trovò allora un suo specifico ambito di riconoscimento non tanto in merito alla proprietà, quanto all'esercizio peculiare dell'attività economica, ponendosi come forma alternativa e mediana tra l'impresa privata a quella pubblica⁷⁴. Come ebbe ad affermare l'on. Bibolotti, infatti, «lo sviluppo di una sana cooperazione è garanzia, non solo di democrazia politica, ma di democrazia economica»⁷⁵, garantendo i principi di libertà ed eguaglianza nei rapporti di produzione. In questo senso, come accennato, si condivide la tesi per cui l'impresa cooperativa costituisca «elemento essenziale del progetto di società voluto dai Costituenti»⁷⁶. Ciò è testimoniato dalla diversa natura delle riserve di legge di cui all'art. 41 rispetto a quella dell'art. 45 con riferimento alla cooperazione. Quanto alle imprese lucrative, infatti, la Costituzione indica al legislatore di intervenire per determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»; pertanto il costituente chiede alla legge di porre un limite all'attività economica, in modo che essa non si svolga «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Viceversa, la riserva di cui all'art. 45 contiene finalità propositive, ovvero l'incremento della cooperazione «con i mezzi più idonei» e la preservazione del «carattere» e delle «finalità» della stessa, mediante «opportuni controlli». Si tratta a ben vedere di un'indicazione al legislatore finalizzata all'incremento del modello peculiare di cooperazione.

Nonostante il *favor* della Costituzione per l'impresa cooperativa, in via interpretativa si è proceduto a varie operazioni di restringimento della cooperazione: ponendo l'accento sul carattere della mutualità, si è inteso circo-

⁷⁴ È stato evidenziato come la connessione tra questa disposizione e il riferimento alle «comunità di lavoratori e utenti» possa rafforzare la lettura sistematica dell'art. 45: «Il nesso [...] con l'art. 43 rafforza la convinzione che questo sia, in realtà, il contenuto preminente della funzione sociale riconosciuta alla cooperazione. Il trasferimento o la riserva di imprese a comunità di lavoratori o di utenti (e quindi ad enti cooperativi) mira a realizzare una forma di socializzazione in senso proprio il cui connotato qualificante non è tanto dato dall'essere esse idonee a soddisfare le esigenze economiche della collettività, posto che a tal fine sarebbe bastata la previsione del trasferimento o della riserva allo Stato e ad enti pubblici, quanto dall'essere esse un modo di gestione diretta e decentrata di attività economiche: e quindi suscettibili di concretizzare quella "democrazia economica" che la Costituzione sicuramente ha quale obiettivo, come indispensabile complemento (o, addirittura, presupposto) della democrazia politica e di quella sociale», in A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 23.

⁷⁵ AC, Seconda sottocommissione, p. 3996.

⁷⁶ F. PIZZOLATO, F. MATTASSOGLIO, *Articolo 45*, in F. CLEMENTI *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2021, p. 303.

scrivere la valenza dell'art. 45 alle sole cooperative in cui erano soddisfatti i bisogni dei partecipanti – cooperative di consumo – secondo il principio della mutualità pura⁷⁷.

Il restringimento del perimetro della cooperazione, oltre a non trovare un saldo fondamento nel tenore testuale della disposizione costituzionale, non pare aderire né alle intenzioni dei costituenti né a un'interpretazione sistematica della Costituzione. I caratteri della mutualità e dell'assenza di finalità di speculazione privata non paiono limitativi, ovvero individuanti una forma piuttosto che un'altra di cooperazione, come se implicitamente si fosse prevista una cooperazione non mutualistica e un'altra mutualistica con fini di speculazione privata. In verità, l'art. 45 ha inteso prendere in considerazione «la cooperazione *tout court* [...], valorizzando, anzi prescrivendo, i connotati che specificamente essa deve avere, perché è in diretta relazione con essi che viene riconosciuta la sua “funzione sociale”. Se questi connotati mancano non si ha tanto una cooperazione non protetta o non agevolata: non si ha cooperazione»⁷⁸.

Si può affermare che una lettura unitaria della Costituzione suggerisca come il testo della norma fondamentale abbia invece dato rilevanza al modello cooperativo perché in grado di offrire un contributo specifico all'assetto complessivo dei rapporti economici e perciò attraverso la lettura complessiva di questi è possibile trarre la portata dell'art. 45. Il “modello” costituzionale della cooperazione non può essere individuato «omettendo di considerare o respingendo su di un piano sussidiario la sua finalizzazione, vale a dire la “funzione” che la Costituzione gli assegna, in modo differenziato rispetto alle altre forme di esercizio di attività economiche; al contrario, è proprio nella chiave di questa finalizzazione, di questa funzione che va visto il fenomeno che si è voluto agevolare e proteggere: sono esse che permettono di definirlo e che danno un contenuto ai connotati delineati dalla norma»⁷⁹.

Un ulteriore profilo che sarà indagato nel prossimo capitolo è quello relativo propriamente all'analisi della partecipazione economica nella cooperativa. Si potrebbe pensare che l'assenza di separazione tra capitale e lavoro, che si realizza mediante la cooperazione, elimini alla radice il problema della partecipazione dei lavoratori, che nella società cooperativa dovrebbero trovare un'organizzazione fondata sulla loro naturale ricomposizione⁸⁰. Pur aderendo alla tesi che la società cooperativa sia il modello societario privile-

⁷⁷ Per una compiuta ricostruzione del dibattito si veda A. NIGRO, *Art. 45*, cit., pp. 5-7.

⁷⁸ *Ivi*, p. 27. In questo senso anche P. LOTITO, D. NARDELLA, *Art. 45*, cit.

⁷⁹ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 14.

⁸⁰ In tal senso sembra andare la sentenza della Corte costituzionale n. 30/1996.

giato per dare attuazione al fondamento lavoristico⁸¹, si vorrà mettere in luce come anche nelle forme societarie cooperative vi sia la necessità di un più incisivo coinvolgimento dei lavoratori non soci i quali, dietro allo schermo del voto capitaro, rischiano di venire esclusi dalla vita democratica dell'impresa. In questo paragrafo, si vorrà intanto affrontare e presentare i fondamenti della cooperazione nel testo costituzionale.

La partecipazione dei lavoratori nelle aziende prima e durante i lavori dell'Assemblea costituente

Alla fine della Prima guerra mondiale, il tema della partecipazione economica dei lavoratori era all'ordine del giorno e vedeva il confronto tra diverse prospettive: da una parte, l'esperienza dei Consigli di partecipazione a Torino promossa da Gramsci – su cui ci è soffermati in precedenza⁸² – aveva indirizzato la posizione comunista verso un modello antagonistico delle relazioni industriali; il movimento cooperativo cattolico aveva assunto un indirizzo integrativo, finalizzato a ridurre il conflitto tra capitale e lavoro; infine la partecipazione vedeva la netta opposizione degli industriali. Si può dire che tra le forze sociali si erano radicate due differenti prospettive: «da una parte stava l'irrompere di moti incontrollabili e una prospettiva che si sarebbe presto dichiarata eversiva, dall'altra si formulavano progetti per la costruzione di un ordine sociale ed economico nuovo e dai caratteri in controtendenza rispetto alla tradizione e alla evoluzione storica precedente del paese»⁸³.

Inoltre, il Governo presieduto da Giolitti, al fine di tentare una pacificazione delle rivolte sindacali del biennio 1919-1920, istituì una Commissione che aveva il compito di formulare proposte di legge «allo scopo di organizzare le industrie sulla base dell'intervento degli operai al controllo tecnico e finanziario all'amministrazione dell'azienda»⁸⁴. I lavori della Commissione, pur non producendo alcuna iniziativa legislativa, avendo registrato posizioni inconciliabili tra le parti sociali, furono il punto di inizio delle riflessioni in Italia sulla partecipazione dei lavoratori. Infatti, il dibattito sul tema non si interruppe, essendo di lì a poco proposti tre disegni di legge: il primo della

⁸¹ F. PIZZOLATO, F. MATTASSOGLIO, *Articolo 45*, cit., II.

⁸² Vedi *supra*, p. 55 ss.

⁸³ S. ZANINELLI, *Alle radici del ritardo delle esperienze italiane di partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le contraddizioni del biennio rosso (1919-1921)*, in S. ANTONIAZZI et al. (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori. Una democrazia inedita*, Jaca Book, Milano, 2018, p. 21.

⁸⁴ *Ivi*, p. 48.

Confederazione generale del lavoro prospettava un controllo interno incisivo sulla amministrazione e gestione aziendale, con la previsione della rappresentanza dei rappresentanti dei lavoratori eletti a suffragio universale nei consigli di amministrazione; un secondo presentato dalla Confederazione dell'industria, prevedeva il controllo come forma di informazione della situazione aziendale e promuoveva la collaborazione tra capitale e lavoro per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori; un terzo, proposto dalla Confederazione italiana dei lavoratori, provenendo dal movimento cristiano, mirava all'armonizzazione degli interessi, alla partecipazione agli utili e all'azionariato del lavoro⁸⁵. Lo stesso Governo Giolitti, dopo l'infruttuoso esito dei lavori della Commissione, presentò un disegno di legge – n. 1548, dell'8 febbraio 1921 – che individuò gli obiettivi della partecipazione dei lavoratori: l'elevazione delle conoscenze e della condizione degli operai in fabbrica, il controllo dell'effettiva applicazione delle leggi nelle aziende e la conciliazione nei rapporti tra capitale e lavoro. Tale proposta e il dibattito di quegli anni testimonia una certa attenzione ai problemi della partecipazione in concomitanza con l'approvazione della Costituzione di Weimar. E proprio da questo insieme di proposte e impostazioni culturali ripartì l'Assemblea costituente, dopo il congelamento del tema in epoca fascista.

Come si è messo in luce nel primo capitolo, infatti, durante il periodo fascista la partecipazione diretta dei lavoratori fu accantonata perché sostituita dalla struttura corporativa: così si spiega l'abolizione delle Commissioni interne a seguito del cd. patto di Palazzo Vidoni del 2 ottobre 1925. Le Commissioni interne furono ripristinate soltanto con l'accordo stipulato il 2 settembre 1943 tra la Confederazione degli industriali e la Confederazione dei lavoratori dell'industria (accordo Buozzi-Mazzini), quasi a riprendere il filo interrotto durante il regime.

Le Commissioni interne, nel periodo transitorio tra la caduta del regime fascista e le elezioni della Assemblea costituente, contribuirono al mantenimento della produttività delle imprese e al collegamento tra sindacato e lavoratori. I lavoratori dell'industria si fecero «carico della salvaguardia delle fabbriche e del loro funzionamento, contribuendo in tal modo a preservare il patrimonio industriale e ad assicurare la possibilità della ripresa immediata del lavoro a liberazione avvenuta»⁸⁶. In questo senso, i consigli rappresenta-

⁸⁵ F. CAPORALE, E. FREDIANI, *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, cit., pp. 281-282.

⁸⁶ L.P. D'ALESSANDRO, *I consigli di gestione: aspirazioni della resistenza e norme costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018, pp. 119-154.

rono una forma di tenuta democratica del tessuto economico e sociale, piuttosto che di sovvertimento dell'ordine proprietario, come alcuni costituenti affermarono durante i lavori assembleari⁸⁷.

Successivamente il cd. Patto di Roma del 1944 riorganizzò la presenza sindacale, prevedendo in ogni provincia l'istituzione di una Camera del lavoro e di un unico sindacato per ramo d'industria o categoria. Questo tentativo di coordinamento tra livello territoriale del sindacato e presenza nei luoghi di lavoro fu di difficile attuazione; infatti, dopo la stipulazione del patto di Roma, emerse presto il dualismo tra le commissioni interne, espressione dei lavoratori, e le camere del lavoro, organismi sindacali unitari i cui segretari venivano nominati sulla base di un accordo paritetico tra correnti sindacali⁸⁸.

Non fu trovato un equilibrio tra la presenza sindacale territoriale e confederale, da un lato, e quella nei luoghi di lavoro. Infatti, come è stato sintetizzato, nel 1946 le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro si trovarono di fronte a due possibili prospettive per strutturare il dialogo sociale: rafforzare il ruolo della commissione interna come strumento di rappresentanza sindacale sul luogo di lavoro oppure il potenziamento del ruolo del "sindacato esterno" nel processo di negoziazione⁸⁹. Le parti sociali, come si metterà in luce, scelsero quest'ultima prospettiva.

In questo senso va letto lo Statuto approvato dal Congresso delle organizzazioni sindacali della Cgil del 1° febbraio 1945. Complessivamente prevalse una linea di politicizzazione dell'organizzazione, che si esprimeva attraverso l'accentramento dei poteri decisionali degli organi dirigenti territoriali, camerali e confederali. In particolare, l'art. 101 riduceva il potere delle commissioni interne, togliendo qualsiasi potere di iniziativa e di rappresentanza in tema di contrattazione aziendale. Il sindacato era dunque l'unico soggetto titolato alla contrattazione. Queste previsioni erano «la ratifica statutaria d'una linea di politica rivendicativa che si fondava sulla centralizza-

⁸⁷ Così si esprime Morandi, il 28 settembre 1945, durante una riunione dell'Assemblea plenaria della Consulta nazionale: i Consigli di gestione «non sconvolgono i rapporti di proprietà esistenti ... Non sono stati ideati per sovietizzare alla chetichella, come qualcuno insinua, le imprese, bensì per dare loro una spina dorsale più robusta, per rafforzarle, s'intende, non a pro di interessi particolaristici e speculativi, ma in ordine all'interesse nazionale che deve moderare, in questa calamità, la voracità dei singoli» in R. MORANDI, S. MERLI, *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Einaudi, Torino, 1975, p. 10.

⁸⁸ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 66.

⁸⁹ *Ivi.*, p. 68.

zione delle vertenze e sul controllo politico dei loro contenuti salariali e normativi con la preoccupazione dominante di garantire comunque i livelli di trattamento minimo»⁹⁰, riproponendo in sostanza la struttura contrattuale del periodo fascista che vedeva nella contrattazione nazionale di categoria o confederale la sua centralità, emarginando la contrattazione aziendale. Oltre alla marginalizzazione della contrattazione aziendale, si posero le premesse per il superamento di ogni forma partecipativa all'interno dell'azienda – come avrebbero voluto i socialisti, in linea con quello che sarà il progetto di legge Morandi –, anche di quelle allora ancora operanti, ovvero le commissioni interne e i consigli di gestione.

In ordine allo sviluppo di un sistema di partecipazione economica, a condizionare significativamente i lavori dell'Assemblea costituente furono, inoltre, alcuni provvedimenti del periodo transitorio tra la fine del secondo conflitto mondiale e le elezioni del 1946.

Nella repubblica di Salò fu approvato un decreto sulla socializzazione delle imprese di maggiori dimensioni (d.l. 12 dicembre 1944, n. 375). Il decreto prevedeva un potere decisionale eguale tra proprietari e lavoratori in tutti gli organi societari (assemblea, consiglio di gestione, collegio sindacale). L'atto non fu applicato a motivo dell'aperta ostilità degli imprenditori⁹¹, del sabotaggio dei comitati di liberazione e delle autorità tedesche che ne impedirono l'estensione alle industrie che producevano armamenti e, infine, a motivo della diffidenza dei lavoratori che temevano di essere strumentalizzati⁹².

Il decreto del Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia del 17/4/1945, nell'abrogare il d.l. 375/1944, diede continuità all'esperienza dei Consigli di gestione, democraticamente eletti, per l'«amministrazione delle aziende» socializzate «fino a nuovo e generale regolamento della materia con atti legislativi del Governo nazionale» (art. 2). Il decreto del Cnl, mai ratificato dalle autorità alleate, fu l'atto formale di nascita dei Consigli che si diffusero soprattutto nel Nord Italia⁹³; ne erano stati istituiti circa cinquecen-

⁹⁰ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., pp. 39-40.

⁹¹ Bisogna però segnalare che da parte imprenditoriale vi fu una certa attenzione al tema come dimostrano i due volumi: CONFINDUSTRIA, *I consigli di gestione: esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, F. Failli, Roma, 1947.

⁹² U. MORELLI, *I Consigli di gestione: dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1977, p. 16.

⁹³ Interessante annotare che fu proprio nella sede del Comitato per l'Alta Italia che Giuseppe Dossetti, pochi mesi dopo l'istituzione dei Consigli, tornò sul rapporto che questi, in-

to nell'estate del 1946⁹⁴ e prevedevano una rappresentanza paritetica tra proprietà e lavoratori. I rappresentanti dei lavoratori erano eletti da operai e impiegati, secondo le regole utilizzate per le Commissioni interne; il presidente del Consiglio di gestione era designato dalla proprietà e, in caso di parità, il suo voto garantiva prevalenza. Alcuni Consigli erano dotati di un potere decisionale, altri svolgevano una funzione meramente consultiva. Tra il 1945 e il 1951, anche se formalmente fino al 1953, si ebbe dunque in Italia un doppio canale di rappresentanza composto dai Consigli di gestione, eletti direttamente dai lavoratori, e dalle Commissioni interne, ripristinate con l'accordo Mazzini-Buozzi del 1943⁹⁵; l'uno organo di direzione, l'altro strumento di presenza e lotta sindacale.

A una generale adesione – se non addirittura entusiasmo⁹⁶ – riguardo al progetto di consolidare i Consigli di gestione succedette in breve tempo un abbandono degli stessi. Vi furono mutamenti di opinione assai repentini da

sieme a tutto l'apparato istituzionale transitorio, avrebbero dovuto avere in relazione alla futura Costituzione. Al Congresso del Cln dell'Alta Italia (Milano, 31 agosto-1° settembre 1945), affermava: i Comitati di liberazione «tendono a fondare [...] nuove articolazioni politiche ed economiche a un tempo, in cui la rappresentanza e il dinamismo di classe possa più direttamente operare ed assurgere a forma permanente di controllo e di integrazione, se non addirittura di superamento, della struttura essenziale dello Stato e degli enti locali quali noi li concepiamo, cioè come comunità pluralistiche, risultanti da uomini e da categorie diverse sì ma da considerarsi non solo nella loro situazione rispetto al fatto produttivo dei beni economici, ma nella loro totalità umana e sociale». Si trattava allora per Dossetti di superare la concezione di classe che voleva spingere gli istituti provvisori alla conflittualità tra settori della società per pensare a nuove istituzioni pluralistiche, non solo in ambito politico, ma anche in quello sociale ed economico, capaci di considerare la persona in tutte le sue dimensioni. Il giurista reggiano auspicava perciò che, in quella situazione contingente, i partiti non provassero a forzare la mano per cristallizzare le istituzioni transitorie, ma che invece puntassero a creare le condizioni per una «democrazia genuina», ovvero legittimata «dalla totalità dei cittadini, nella completezza dei loro interessi, materiali e morali, economici e spirituali, familiari e politici, e nella unità – la sola veramente rappresentativa e sovrana – di tutte le classi e di tutte le categorie»: il testo della relazione fu pubblicato in G. DOSSETTI, *Funzioni e transitorietà del sistema dei Comitati*, in *Rassegna*, 1 (1945), 7, pp. 1-4, ora in G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, cit., le citazioni sono tratte dalle pp. 21-22 e 25.

⁹⁴ U. MORELLI, *I Consigli di gestione: dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, cit., p. 81.

⁹⁵ S. LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *Lavoro e diritto*, 3, 1997, pp. 474-476.

⁹⁶ Si veda ad esempio la mozione del comitato direttivo della CGIL, del 23 settembre 1945, che affermava: «soltanto attraverso la diretta partecipazione delle maestranze alla gestione dell'azienda, realizzabile ad opera dei consigli di gestione, è possibile suscitare la febbre del lavoro, l'entusiasmo delle masse lavoratrici nello sforzo produttivo», in «Il lavoro», n. 1, 25 settembre 1945.

parte di tutte le forze sociali, particolarmente a seguito delle elezioni politiche del 1948: i datori di lavoro tentarono di impedire il funzionamento dei consigli e di riprendere il pieno controllo della gestione delle imprese, così come riconosciuto dal libro V del Codice civile; i sindacati oscurarono il tema, mutando strategia, per dare maggiore spazio ai problemi della presenza sindacale in azienda e della contrattazione nei luoghi di lavoro⁹⁷. In questo clima conflittuale, i Consigli perdevano la loro funzione che era quella di favorire l'incremento della produzione mediante la collaborazione nell'impresa e diventavano – come indicato nel 3° congresso nazionale dei Consigli, svoltosi a Torino nel dicembre del '48 – «strumenti di lotta della classe operaia, in alleanza coi tecnici e gli impiegati, per il controllo della produzione»⁹⁸.

Il sostegno ai Consigli fu ben presto tolto anche dal Partito Comunista che inizialmente si era pronunciato in modo favorevole a forme di coinvolgimento dei lavoratori alla gestione delle imprese: si pensi che la risoluzione finale del Congresso del PCI nel dicembre 1946 aveva proposto «l'istituzione di un controllo nazionale della produzione il cui primo passo è l'estensione generale e il riconoscimento dei consigli di gestione»⁹⁹; inoltre, Lelio Basso propose di «legalizzare questi istituti [i Consigli], approfondirne i caratteri, legarli maggiormente, in basso alla vita delle masse, in alto ai problemi essenziali della vita nazionale (socializzazione, panificazione, ecc.)»¹⁰⁰. A questa linea si contrappose quella che vedeva nei Consigli una «degenerazione aziendalista»¹⁰¹ e, forse per il mutato orientamento del sindacato, essa prevalse.

Così non sorprende che i due progetti di legge in tema di partecipazione dei lavoratori, discussi durante la Costituente, non ebbero seguito. Il d.d.l. D'Aragona, presentato nel novembre 1946 e poi confluito nella proposta Morandi, aveva lo scopo di introdurre una rappresentanza paritaria tra capitale e lavoro, fissando le soglie dimensionali delle aziende in cui si sarebbero dovuti costituire i Consigli di gestione.

⁹⁷ A. NIGRO, *Art. 45, cit.*, p. 77.

⁹⁸ S. LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *Lavoro e diritto*, 3, 1997, p. 473.

⁹⁹ Così riportato in L.P. D'ALESSANDRO, *I consigli di gestione: aspirazioni della resistenza e norme costituzionali*, cit., p. 131.

¹⁰⁰ L. BASSO, *La classe lavoratrice nello Stato repubblicano*, in *Rinascita*, 7, 1945.

¹⁰¹ P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1, 2014.

La proposta di Rodolfo Morandi, Ministro dell'industria e del commercio del primo governo De Gasperi, muoveva nella direzione di un coinvolgimento dei lavoratori, prevendendo diritti di informazione e consultazione, non essendo ipotizzate forme di partecipazione nelle decisioni della vita aziendale. È da segnalare come il d.d.l. Morandi – a differenza di quanto espresso nel dibattito in Assemblea costituente dal socialista Ghidini in Sottocommissione – teneva insieme la proposta dei Consigli di gestione con la pianificazione economica generale¹⁰². I Consigli di gestione, infatti, dovevano essere strumento per una «fondamentale democratizzazione della vita produttiva» e di «partecipazione diretta dei lavoratori alla direzione e alla regolazione di essa»¹⁰³; dunque un primo e basilare luogo di raccordo e controllo della produzione nella logica della programmazione.

Via via che la situazione istituzionale del Paese andava strutturandosi, i Consigli di gestione persero potere gestionale e ad essi furono, di fatto, riconosciuti solo diritti di informazione e consultazione. A tale depotenziamento funzionale, corrispondeva peraltro un clima di conflitto e diffidenza che oramai si era instaurato tra le parti sociali e tra i partiti. Tra i nodi da sciogliere circa i Consigli, v'era inoltre quello della «compatibilità dei loro poteri deliberativi con la disciplina del codice civile relativa ai poteri direttivi e alla responsabilità di gestione dell'imprenditore, caratterizzati da assolutezza e unitarietà»¹⁰⁴. Di pari passo con lo smantellamento dei Consigli, con l'accordo interconfederale del 7 agosto del 1947 furono eliminate le funzioni essenziali delle Commissioni interne, in particolare il ruolo di collegamento tra lavoratori e sindacato e in merito alla contrattazione collettiva¹⁰⁵. Parimenti in quegli anni furono sottoscritti più di cinquanta contratti collettivi di categoria, andando così a consolidare il ruolo sindacale nella contrattazione nazionali tra le parti sociali.

Allo svuotamento dell'esperienza dei Consigli contribuì anche il mutamento della situazione politica: la fine dei governi di unità nazionale nel 1947 irrigidì le posizioni sulle materie più divisive e impedì, pur nel riconoscimento costituzionale di un diritto alla collaborazione, l'immediata attuazione del-

¹⁰² P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 186.

¹⁰³ R. MORANDI, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica. 1945-1948*, in *Opere di Rodolfo Morandi*, Einaudi, Torino, 1960, p. 225.

¹⁰⁴ E. PAPARELLA, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del Jobs Act sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, cit., p. 260.

¹⁰⁵ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 71.

l'art. 46 Cost. che venne rinviata a data da destinarsi. Così quella «scuola di autogoverno»¹⁰⁶ rappresentata dal sistema dei Consigli – come la definì Lelio Basso collegandola ai profili della pianificazione economica – si esaurì, superata di fatto dal regime di pluralismo sindacale che vedeva nel conflitto extra-ziendale la leva per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori.

I Consigli di gestione furono «uno dei più significativi momenti di progettualità politica espressi dal movimento di classe del nostro paese»¹⁰⁷: si trattò di un movimento dal basso che, pur non trovando un riconoscimento esplicito nel testo della Costituzione, rappresentò l'esperienza che più si è avvicinata a dare compimento all'art. 46 Cost.

Dall'insieme di queste esperienze sul finire delle Seconda guerra mondiale, emerse un sistema di relazioni industriali fortemente centrato sul potere rappresentativo dei sindacati che, forse per timore della dispersione dei lavoratori o di atteggiamenti troppo collaborativi, depotenziarono tutte le forme di partecipazione dei lavoratori interne alle aziende (Consigli di gestione e Commissioni interne), in favore della contrattazione di categoria. In questo quadro complessivo si possono capire le difficoltà dei costituenti di trovare un accordo specifico sulla partecipazione dei lavoratori che, in ogni caso, come si dirà, era un punto fermo delle forze politiche di quasi tutti gli schieramenti presenti in Assemblea costituente.

Il dibattito costituente sulla 'collaborazione dei lavoratori'

La genesi dell'art. 46 Cost. riflette le problematiche organizzative e il clima politico vissuto durante l'elaborazione dell'intero Titolo III della Prima parte della Costituzione.

Il dibattito in merito al diritto dei lavoratori alla collaborazione alla gestione delle aziende fu svolto prevalentemente attorno a due profili: il rapporto tra proprietà-direzione dell'azienda e lavoratori e le modalità con cui si sarebbe potuta effettivamente introdurre la partecipazione. Vi era, infatti, un pressoché unanime riconoscimento della necessità di introdurre forme di partecipazione dei lavoratori nelle imprese¹⁰⁸. La partecipazione dei lavoratori fu un elemen-

¹⁰⁶ L. BASSO, *La classe lavoratrice nello Stato repubblicano*, cit.

¹⁰⁷ G. GHEZZI, *Art. 46*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, vol. 3, p. 89.

¹⁰⁸ Il programma della Democrazia cristiana, a firma De Gasperi, prevedeva di attuare «la partecipazione con titolo giuridico dei lavoratori agli utili, alla gestione e al capitale d'impresa. Le forme concrete di questa partecipazione e cooperazione dovranno essere realizzate salvaguardandosi la necessaria unità direttiva dell'Azienda e riducendo rischi e sperequazio-

to talmente condiviso dai costituenti – se pur con divergenze nelle modalità operative – da essere discusso in modo forse non troppo organico¹⁰⁹. Tanto è vero che il Presidente della III Sottocommissione, l'on. Ghidini, fin dalla seduta del 4 ottobre 1946, poteva rilevare «l'accordo generale sul diritto dei lavoratori ad intervenire nella vita delle aziende», d'altra parte sottolineava come mancasse un «accordo invece sulla natura di questo intervento, in quanto taluni temono che una accentuata partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese possa essere di intralcio alla attività dei dirigenti aziendali»¹¹⁰.

La prima formulazione dell'art. 46 fu proposta da Togliatti, il quale si pronunciò a favore della «necessità dell'organizzazione di Consigli di azienda come organi per l'esercizio di un controllo sulla produzione, da parte di tutte le categorie dei lavoratori, nell'interesse della collettività». Il dibattito partiva dunque dal progetto delle forze progressiste di mantenimento dei Consigli e si parlava di un "controllo" dell'economia da parte dei lavoratori.

Il relatore fu l'on. Pesenti, con una relazione su *L'impresa economica nella rilevanza economica*. Il tema era introdotto come forma di limitazione della proprietà privata che poteva essere posta o con le politiche economiche nazionali o, appunto, con la «partecipazione diretta» delle «masse lavoratrici» alla «direzione della vita economica, cioè dell'impresa economica, qualunque forma essa abbia»¹¹¹. Egli giungeva a formulare una proposta di questo tenore: «per garantire lo sviluppo economico del paese e delle forme di proprietà previste dalla legge», lo Stato assicura «al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione dell'impresa, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione»¹¹². Sorprendente fu la posizione del Presidente Ghidini, socialista, il quale si pronunciò per una disposizione che fosse di principio e senza esplicazioni puntuali, nonostante il partito socialista fosse stato tra i maggiori promotori dei consigli di gestione¹¹³.

ni fra le varie categorie degli operai con provvedimenti di solidarietà e di compensazione», in *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, il Mulino, Bologna, 2009, vol. IV.

¹⁰⁹ È stato sottolineato come, nell'affrontare il tema della partecipazione dei lavoratori, si riscontrò, «più che in altri dibattiti, un problema procedurale, cioè la disarticolazione del tema del controllo sociale dell'attività economica in distinti, minuti, segmenti»: P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1977, p. 112.

¹¹⁰ AC, III Sottocommissione, p. 158.

¹¹¹ Così si esprimeva Pesenti nella sua relazione *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale* in Atti della Commissione della Costituzione, II, Relazione, p. 110 ss.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Come ha sottolineato P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 112.

Decisiva per comprendere gli indirizzi di fondo del dibattito sulla partecipazione dei lavoratori fu la seduta del 4 ottobre 1946 della Terza Sottocommissione. Certamente uno tra i più attivi, fu Amintore Fanfani¹¹⁴. In quella seduta, egli pronunciò un discorso in cui auspicava di «immettere al vivo il lavoratore negli organi dirigenti dell'impresa» e proponeva un ordine del giorno in cui chiedeva alla Sottocommissione di impegnarsi a introdurre «una norma la quale precisi i diritti dei lavoratori (tecnici, impiegati, operai) ed eventualmente degli utenti (per alcune imprese di servizi), a partecipare con rappresentanti democraticamente eletti all'amministrazione delle imprese, ad affiancare con appositi Consigli la direzione tecnica delle aziende, ed infine determini la partecipazione dei lavoratori ed eventualmente degli utenti agli utili delle imprese ed agevoli nei casi favorevoli il passaggio della proprietà delle imprese alle comunità dei lavoratori ed eventualmente anche degli utenti»¹¹⁵.

¹¹⁴ P. POMBENI, *Fanfani costituente*, in *Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*, 1-2, 2011, pp. 14-35.

¹¹⁵ Vale la pena riprodurre alcuni dei passi più significativi della relazione di Fanfani: «Se a metà dell'Ottocento il disagio dei lavoratori poteva ritenersi limitato semplicemente alle deficienti condizioni di trattamento economico, oggi, anche in seguito allo sviluppo e alla divulgazione delle teorie sociali, che hanno dato ai lavoratori la coscienza dei loro diritti di uomini, essi non si sentono tanto menomati dal fatto di non ricevere il giusto salario, quanto dal vedere misconosciuta la loro intelligenza e capacità di partecipare e decidere delle sorti dell'impresa dove prestano la loro opera. Questa insofferenza del lavoratore deriva in primo luogo dal fatto che per un ritardo dello sviluppo giuridico, inadeguato rispetto allo sviluppo economico e culturale, si menoma la sua dignità e personalità, togliendogli la decisione delle proprie sorti, che dipendono dallo svolgimento dell'attività aziendale. [...]». Passando a trattare il problema della partecipazione del lavoratore agli utili dell'azienda, ricorda che fu di moda mezzo secolo fa considerarlo come lo strumento unico e quasi esclusivo di risoluzione della questione sociale; oggi tale infatuazione è svanita. Tuttavia come mezzo sussidiario, in un'economia mista, come quella prevista con la Costituzione, non si può rinunciare a questo espediente della partecipazione agli utili, che può consentire un controllo dell'accumulazione capitalistica, e costituire un riconoscimento del diritto che hanno tutti gli uomini di beneficiare di colpi di fortuna inaspettati. Per ultimo si pone il problema di riconoscere e rispettare la dignità del lavoratore, in quanto uomo intelligente, che ha un proprio destino terreno del quale è giusto che concorra a determinare lo svolgimento almeno quanto gli altri uomini, che insieme con lui lavorano nello stesso campo. Per questo motivo crede che provvedimento decisivo per eliminare questo aspetto intellettuale e spirituale del disagio, sarà quello di immettere al vivo il lavoratore negli organi dirigenti dell'impresa. Il problema sotto questo profilo ha due aspetti: l'aspetto economico-amministrativo controllato oggi esclusivamente dai consigli di amministrazione (cioè dai rappresentanti dei proprietari) nei quali si dovrebbero immettere anche i rappresentanti dei lavoratori. Vi è poi l'aspetto tecnico direttivo, di efficienza, di produttività, di razionalizzazione del lavoro. Qui il consiglio di amministrazione misto, come è stato immaginato, nomina un fiduciario, cioè il direttore dell'impresa [...]. A chi prospetta il pericolo e la paura dei capitali, fa notare che la par-

L'intervento di Fanfani – il più lungo in sottocommissione, esclusa la relazione a lui affidata – testimonia un'attenzione personale e del gruppo democristiano alla sfida di far partecipare attivamente i lavoratori nei luoghi di lavoro, pur con uno sguardo attento alle ragioni dell'efficienza economica delle aziende – talché chiamò i consigli non del lavoro, ma «consigli di efficienza» –, in una prospettiva collaborativa tra capitale e lavoro. Un modello compartecipato, ma anche di effettiva presenza dei lavoratori: Fanfani, infatti, sottolineava come nei consigli di amministrazione fosse necessario immettere «con funzioni deliberative, non pochi lavoratori, ma, se necessario, la metà, o anche di più».

La partecipazione dei lavoratori nell'impresa era altresì forma di controllo della produzione dal suo interno¹¹⁶. Si deve rilevare, infatti, come i costi-

tecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione può costituire anziché un pericolo, una garanzia. Questo appare tanto più vero considerando che finora si sono opposti alla partecipazione dei lavoratori ai consigli di amministrazione più i rappresentanti della Camera del Lavoro o quelli del Partito comunista che i rappresentanti del capitale. Osserva che se i rappresentanti dei lavoratori venissero immessi nei consigli di amministrazione solo per fare gli osservatori o in considerazione di minorità, la cosa si trasformerebbe in una burla. Va tenuto anche presente che si è all'inizio, ma che lo sviluppo finale si avrà, a suo avviso, mediante l'istituto della progressiva partecipazione della comunità dei lavoratori alla proprietà dell'impresa; ciò vuol dire che l'immissione dei lavoratori sarà originariamente una partecipazione di minoranza, ma che poi si raggiungerà la parità che avrà, come inevitabile sviluppo, la partecipazione totale dei lavoratori ai consigli di amministrazione. [...] Dato lo stadio di sviluppo dell'economia italiana, propone che questa partecipazione sia estesa all'amministrazione economica (consigli di amministrazione), alla conduzione tecnica (affiancando la direzione con consigli che si possono chiamare di efficienza), agli utili eccezionali delle imprese e alla proprietà delle imprese stesse».

A seguito dell'intervento, Fanfani propose il seguente ordine del giorno: «In attesa che sia svolta e discussa la relazione sul controllo sociale dell'attività economica, la Terza sottocommissione, udita la relazione Corbi sui consigli di gestione, chiede che al momento opportuno sia statuita una norma la quale precisi i diritti dei lavoratori (tecnici, impiegati, operai) ed eventualmente degli utenti (per alcune imprese di servizi), a partecipare con rappresentanti democraticamente eletti all'amministrazione delle imprese, ad affiancare con appositi Consigli la direzione tecnica delle aziende, ed infine determini la partecipazione dei lavoratori ed eventualmente degli utenti agli utili delle imprese ed agevoli nei casi favorevoli il passaggio della proprietà delle imprese alle comunità dei lavoratori ed eventualmente anche degli utenti»: in AC, Terza sottocommissione, p. 204.

¹¹⁶ Tale impostazione emerse con chiarezza nella seduta della III Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, dell'11 ottobre 1946, che aveva all'ordine del giorno la discussione sull'organizzazione dell'impresa economica; i commissari, viceversa, si trovarono a discutere della partecipazione dei lavoratori, quasi che tale tematica dovesse essere affrontata preliminarmente per poter dibattere in merito al riconoscimento e alle forme dell'attività economica.

tuenti pensassero a un modello organizzativo che bilanciassero il potere entro l'azienda, al fine di garantire il perseguimento delle diverse finalità dell'organizzazione della produzione. Anche in questo caso, la prospettiva era ampiamente condivisa dalle forze politiche della Costituente¹¹⁷. Togliatti, nella sua relazione sui «Principi dei rapporti sociali (economici)» per la Prima Sottocommissione, sottolineava «la necessità dell'organizzazione di Consigli di azienda come organi per l'esercizio di un controllo sulla produzione, da parte di tutte le categorie dei lavoratori, nell'interesse della collettività»¹¹⁸.

Nella stessa direzione muovevano le proposte avanzate da Fanfani in III Sottocommissione; il commissario democristiano proponeva, infatti, di introdurre forme di controllo «interessato, democratico, decentrato, competente»¹¹⁹. In tal senso, affermava: «perché produzione e distribuzione non ledano ed anzi concorrano ad agevolare il pieno sviluppo d'ogni persona umana è necessario un controllo sociale della vita economica. Questo controllo può essere esercitato in momenti diversi, ora da organismi centrali ed ora da organismi periferici. I primi possono emanare indirettamente dalla volontà popolare attraverso l'azione degli organi legislativi e di governo, integratrice e coordinatrice delle iniziative private. I secondi dovrebbero sempre nascere dall'incontro degli interessati. Così, ad esempio, in seno ad ogni impresa produttiva il controllo sociale della produzione e della distribuzione della ricchezza dovrebbe avere nei vari collegi misti di finanziatori e di lavoratori (consigli di amministrazione, consigli d'efficienza o di gestione) gli organi esecutivi più

¹¹⁷ Si veda, in tal senso, la larga convergenza sul tema in sede di III Sottocommissione nella seduta dell'11 ottobre 1946. Il comunista Antonio Pesenti riteneva che la Costituzione, pur senza entrare nel merito delle diverse forme di partecipazione, dovesse riconoscere «un principio fondamentale, cioè all'affermazione che al lavoratore è riconosciuto il diritto di partecipare alla direzione dell'impresa». Nella stessa sede, Giuseppe Paratore, dell'Unione Democratica Nazionale, affermava: «anche l'uomo più retrogrado deve oggi ammettere che il rapporto fra il lavoratore e la direzione dell'azienda non può limitarsi al salario, ma che è necessario, invece, arrivare alla collaborazione, nell'interesse dell'azienda e dell'economia del Paese. Preferirebbe soltanto che nell'articolo si parlasse di "gestione" invece che "direzione"»: AC, III Sottocommissione, p. 172.

¹¹⁸ AC, I Sottocommissione, p. 65. A partire da questa necessità, Togliatti proponeva il seguente articolo: «In ogni azienda industriale che occupi più di un numero di salariati, tecnici e impiegati che sarà determinato con legge, sono organizzati Consigli di gestione per il controllo della produzione da parte dei lavoratori di tutte le categorie e nell'interesse della collettività»: Ivi, p. 67.

¹¹⁹ Relazione Fanfani sul «Controllo sociale dell'attività economica», AC, III Sottocommissione, p. 122.

adatti»¹²⁰. I costituenti ritenevano che «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41 Cost.) potessero essere istituiti a partire dai luoghi di lavoro mediante un'effettiva partecipazione dei lavoratori. Così quest'ultima si sarebbe potuta configurare come modalità di 'controllo' dell'attività economica, al pari – o addirittura in via privilegiata – rispetto al previsto ruolo attivo delle pubbliche istituzioni nell'economia. Inoltre, la partecipazione dei lavoratori avrebbe potuto essere forma anche dei 'programmi' economici previsti dall'art. 41, avvalorando la tesi della natura non dirigista della norma menzionata e la natura democratica della programmazione.

La formulazione del testo approvata in Sottocommissione fu il risultato di un accordo delle forze politiche, anche al di là degli argomenti puntuali che possono essere ricostruiti mediante gli atti dell'Assemblea¹²¹. Il testo fu approvato nella seduta dell'11 ottobre del 1946 e recitava: «lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i modi e i limiti dell'applicazione del diritto». Il testo riconosceva chiaramente il diritto alla partecipazione, d'altra parte, non si formulava un rinvio preciso all'esperienza, ancora in corso, dei Consigli di gestione. Secondo alcuni il vero compromesso sulla partecipazione dei lavoratori fu proprio il «distacco tra la formula da adottare nel testo della Costituzione e l'esperienza in atto dei Consigli di Gestione, con il corredo delle proposte di definizione giuridica che via via si affacciavano da varie parti dello schieramento politico e sociale»¹²².

La formulazione fu modificata dal Comitato di redazione che propose il seguente testo all'Assemblea: «I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera». Quest'ultima formulazione aveva il pregio di indicare chiaramente l'oggetto della riserva di legge, cioè il diritto di partecipazione alla gestione delle imprese, sacrificando però l'inciso – precedentemente accolto e che sarà poi presente nell'art. 46 – circa la finalità della partecipazione.

Il dibattito in Assemblea plenaria sull'art. 46 risentì del clima di diffidenza che si venne a creare a seguito della crisi del Governo sostenuto unitaria-

¹²⁰ *Ivi*, p. 121. E ancora, nel dibattito del 15 ottobre 1946, Fanfani affermava: «un controllo interessato, democratico, competente, può essere eseguito innanzitutto attraverso la partecipazione dei lavoratori alla vita intima dell'impresa»: *Ivi*, p. 204.

¹²¹ Si è parlato di un articolo su cui si è raggiunto un 'accordo "nei corridoi": P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit.

¹²² P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 149.

mente dai partiti della Resistenza. Le posizioni dei commissari si irrigidirono, infatti, sugli articoli che maggiormente avrebbero potuto aprire a soluzione di collettivizzazione dell'economia. Da parte delle forze liberali e di settori della Democrazia Cristiana, si percepiva il timore che un'apertura troppo chiara al diritto di partecipazione potesse scalfire il potere dell'imprenditore nell'assunzione delle decisioni aziendali e, conseguentemente, che fosse messa in pericolo l'efficienza produttiva. Tali timori – già emersi in Sottocommissione – furono espressi durante la seduta dell'Assemblea Plenaria del 14 maggio 1947, durante la quale fu discusso il testo dell'allora art. 43.

Alla luce di questi timori, l'art. 46 fu modificato¹²³. La formulazione finale del testo – frutto dell'emendamento proposto da Gronchi, Pastore, Storchi e Fanfani – fu approvata da una ampia maggioranza. I comunisti, con l'intervento di De Vittorio, precisarono in sede di votazione che accettavano le modifiche all'articolo, attribuendo «al concetto di collaborazione il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese».

Un'interpretazione sistematica

Nella ricostruzione del dibattito costituente si è sottolineato come nel corso dell'elaborazione dell'art. 46 Cost. vi fu «più che in altri dibattiti, un problema procedurale, cioè la disarticolazione del tema del controllo sociale dell'attività economica in distinti, minuti, segmenti»¹²⁴, conducendo all'approvazione di un testo troppo sintetico per restituire l'affidamento che l'Assemblea aveva riposto nella partecipazione dei lavoratori. D'altra parte, la generale condivisione intorno alla necessità di introdurre una disposizione in tal materia è indicativa della rilevanza della partecipazione economica. Proprio la tensione tra risultanza testuale e riflessione costituente ha posto diversi problemi interpretativi che, come per le altre norme costituzionali, possono essere risolti fornendo della disposizione un'interpretazione sistematica.

¹²³ Secondo parte della dottrina, i mutamenti del testo fecero perdere alla disposizione alcuni dei suoi connotati fondamentali, elaborati in Sottocommissione: «il fine della norma (“l'elevazione economica e sociale del lavoro”) fu associato alle “esigenze della produzione”, in quanto imprescindibili in un'economia di mercato, mentre il principio della “collaborazione” fu sostituito a quello della partecipazione, al fine di garantire il sistema economico da rovinosi sconvolgimenti, facendo salva “una certa posizione gerarchica di compiti e responsabilità”, nonché la progressività delle trasformazioni»: M. CORTI, *Art. 46*, in R. DEL PUNTA *et al.* (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 242.

¹²⁴ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 112.

L'art. 46 Cost., pur essendo stato richiamato in varie sedute della Terza sottocommissione, non trovò una collocazione nel testo costituzionale tale da sottolinearne l'importanza e da evidenziarla nel contesto complessivo delle disposizioni della costituzione economica, enfatizzando il legame tra partecipazione dei lavoratori, singoli e mediante il sindacato, e la rappresentanza degli interessi.

L'apparente mancanza di organicità dipese da vari fattori; anzitutto la frammentarietà dei lavori della Terza sottocommissione¹²⁵ che ostacolò un'elaborazione estesa di un modello partecipativo; inoltre, a contribuire fu probabilmente l'«abbandono pressoché spontaneo da parte del costituente comunista della sua originaria impostazione, che stabiliva una correlazione logica tra controllo operaio e controllo pubblico dell'attività economica»¹²⁶. Per questa ragione, tale correlazione rimarrà sotterranea alle disposizioni "partecipative" del Titolo III, lasciando al lettore della Costituzione un senso di frammentarietà delle disposizioni e al legislatore una forse eccessiva discrezionalità nell'attivare – non sistematicamente – gli strumenti economici ivi previsti (pianificazione, partecipazione, cooperazione, legge sindacale ...).

Dal dibattito costituente emerse chiaramente la prospettiva – già presente nella normativa transitoria sui Consigli di Gestione – che gli organi di cogestione si sarebbero dovuti inserire in un più ampio coordinamento tra la vita delle aziende e la dimensione del sistema economico nel suo complesso¹²⁷. La collocazione dell'art. 46 Cost. e l'assenza di un legame esplicito con gli artt. 39 e 99 Cost. non impediscono di coglierne la valenza nel complesso dei rapporti economici. In plurime occasioni, esponenti di diverse formazioni politiche, ribadirono la necessità di un collegamento tra partecipazione dei lavoratori e rappresentanza degli interessi. Si pensi, tra i tanti, all'intervento di Paolo Emilio Taviani, durante la seduta del 4 ottobre 1946 della Terza sottocommissione, il quale dichiarò che: «non crede che si possa fare un solo articolo esclusivamente per i consigli di gestione. Se un tale articolo fosse messo in votazione, egli voterebbe contro. L'argomento può trovare invece

¹²⁵ Pombeni ricorda, per esempio, come il dibattito sui diritti sindacali sia stato interrotto da altre questioni: iniziato l'11 ottobre 1946, fu inframezzato dal dibattito sul Consiglio nazionale del Lavoro, e ripreso solo una settimana più tardi: P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, cit., p. 240.

¹²⁶ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 136.

¹²⁷ E. PAPARELLA, *Art. 46*, in R. BIFULCO et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

posto in un articolo di carattere generale che tratti della partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale e del controllo dello Stato»¹²⁸.

La collaborazione dei lavoratori era legata, nel pensiero dei costituenti, a doppio filo con il fondamento lavoristico che era ed è il «criterio generale»¹²⁹ attraverso cui è possibile guardare l'ordinamento finalizzato allo sviluppo della persona. Scriveva Mortati che lo «spirito consacrato nell'art. 1 [...] esprime l'accoglimento di una concezione generale della vita secondo la quale deve vedersi nel lavoro la più efficace affermazione della personalità sociale dell'uomo»¹³⁰. Dunque, il lavoro come forma di partecipazione e la «collaborazione» come elemento di approfondimento del momento partecipativo e democratico del lavoro. In tal senso è corretto sottrarre l'art. 46 Cost. dall'isolamento ordinamentale e di intenderlo: «a) come specificazione del più generale diritto dei lavoratori di partecipare alla vita economica del paese sancito dall'art. 3 Cost. [...]; b) come specificazione del limite dell'utilità sociale apposto agli svolgimenti della iniziativa economica privata dall'art. 41 Cost. [...]; c) o ancora come una forma di «controllo» sociale, esercitato direttamente dai lavoratori, secondo una interpretazione evolutiva del disposto del secondo comma dell'art. 41 Cost.»¹³¹.

Sulla riserva di legge

L'art. 46 Cost. è una «norma-principio che sancisce un diritto sociale fondamentale»¹³² e prevede una riserva di legge. Come si è detto, la riserva fu introdotta in ragione della necessità di riqualificare le relazioni interne all'organizzazione dell'impresa e, in particolare, il potere dispositivo dell'imprenditore (art. 2082 c.c.) e l'obbligo di collaborazione del lavoratore subordinato (art. 2094).

La qualificazione dei rapporti contrattuali aziendali del Codice civile tro-

¹²⁸ AC, Terza sottocommissione, p. 163.

¹²⁹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e Il lavoro nella Costituzione: una rilettura: atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 7-102.

¹³⁰ Continuava Mortati: «suo valore più comprensivo e significativo, perché nel lavoro ciascuno riesce a esprimere la potenza creativa in lui racchiusa, ed a trovare, nella disciplina e nello sforzo che esso impone, insieme allo stimolo per l'adempimento del proprio compito terreno di perfezione, il mezzo necessario per soddisfare al suo debito verso la società con partecipazione all'opera costitutiva della collettività in cui vive, in *Ivi*, pp. 11-12.

¹³¹ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 15.

¹³² M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor: la Rivista sul diritto del lavoro*, 4, 2020, pp. 489-505.

vava il suo completamento nelle leggi e nelle norme corporative; prevedeva la subordinazione del lavoratore e la previsione di tutele e della dimensione collettiva attraverso la struttura corporativa. Venuta meno quest'ultima, l'art. 2094 rimaneva in piedi e «l'altra parte della fattispecie»¹³³ era da ricostruire. In tal senso, oltre alla facoltà della stipulazione di contratti collettivi *erga omnes*, la Costituzione prevedeva l'intervento della legge per attuare l'art. 46. Un modello dunque di bilanciamento che, tenuto conto del riconoscimento del pluralismo, tentava di superare lo sbilanciamento del potere datoriale interno alle aziende, riconoscendo un diritto dei lavoratori alla co-decisione nella gestione dell'impresa¹³⁴.

Parte della dottrina ritiene che la riserva di cui all'art. 46 Cost. sia una riserva assoluta di legge¹³⁵. Non pare sia condivisibile tale interpretazione in quanto il nostro ordinamento costituzionale è improntato alla libertà sindacale; tale principio sembra incompatibile con l'idea che solo la legge possa determinare i modi in cui si articola una parte rilevante della libertà dei lavoratori e delle organizzazioni di essi rappresentative. Peraltro, il tenore testuale della disposizione che indica che il diritto di collaborazione deve essere esercitato «nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi» sottolinea l'idea dei costituenti poc'anzi ricordata, ovvero che – per introdurre una partecipazione strutturata dei lavoratori – sarebbero servite più «leggi» (al plurale) per intervenire in merito all'organizzazione dell'impresa che era allora già determinata dal Codice civile. A nostro giudizio, pertanto, si tratta di una riserva relativa che mira a dare una cornice certa alla partecipazione e al conflitto istituzionalizzato, pur potendo rinviare alla contrattazione l'eventuale definizione della scelta dei «modi» e della declinazione nelle singole realtà imprenditoriali.

Il legislatore, come noto, non è mai intervenuto a dare attuazione con una legge organica all'art. 46 Cost. e – come meglio si dirà nel terzo capitolo – forme di partecipazione sono state introdotte mediante la contrattazione; anche le più recenti proposte di legge in materia avevano immaginato la determinazione di forme partecipative mediante rinvio alla contrattazione aziendale¹³⁶. Alla luce di una perdurante assenza di norma attuativa, negli

¹³³ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit., p. 349.

¹³⁴ Nella ricostruzione di Pedrazzoli entro la stessa fattispecie di subordinazione: *Ivi*, p. 368 ss.

¹³⁵ D. NOCILLA, *Riserva di legge*, in *Diritto online. Enciclopedia Treccani*, in www.treccani.it, 2019.

¹³⁶ Si fa riferimento alla delega non attuata contenuta nella cd. legge Fornero (art. 4, c. 62, della l. 28 giugno 2012, n. 92).

anni '70 la dottrina giuslavorista ha cominciato ad ammettere che l'art. 46 potesse trovare attuazione mediante l'intervento degli accordi sindacali¹³⁷.

In assenza di una legge attuativa dell'art. 46, si può considerare positivamente che la contrattazione collettiva abbia raggiunto, anche grazie all'impulso della normativa europea, significativi riconoscimenti di diritti di informazione, consultazione e partecipazione alla gestione. Dall'altra parte, però, si ritiene che l'art. 46 esplicitamente richieda attuazione tramite la legge e pertanto ogni forma di applicazione contrattuale, pur nel perimetro della legittimità costituzionale e promossa nel contesto della libertà sindacale, non possa tutelare integralmente il diritto alla collaborazione: l'autonomia contrattuale, infatti, soggiace alla volontà delle parti sociali e dunque non permette di instaurare quel canale stabile di partecipazione, garanzia di elevazione del lavoro, a cui mira la disposizione in commento. Inoltre, solo la legge è in grado di apportare modifiche a disposizioni imperative di diritto societario e di individuare il bilanciamento tra partecipazione e libertà di iniziativa economica¹³⁸.

Circa il contenuto del diritto di collaborazione

C'è chi ha affermato che un diritto a collaborare sia, in termini, ossimorico, in quanto sarebbe contraddittorio pensare a un diritto a prestare la propria cooperazione a un'organizzazione altrui¹³⁹. In tali termini il diritto sarebbe da leggersi come libertà del lavoratore di offrire il proprio apporto all'organizzazione, secondo lo schema codicistico dell'art. 2049 c.c. Tale interpretazione si fonda sul significato letterale di 'collaborazione', al posto di 'partecipazione' come esito della modifica avvenuta in sede di Assemblea costituente. Per alcuni la sostituzione del termine 'partecipazione' è intesa come una forma di «attenuazione lessicale»¹⁴⁰ tale da incidere sul contenuto del diritto riconosciuto: sarebbero da escludere forme incisive o conflittuali di attivazione dei lavoratori. Per altri l'emendamento Gronchi intendeva far rientrare la disposizione nel quadro dell'ordinamento civile¹⁴¹: l'art. 2094

¹³⁷ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 145.

¹³⁸ Così anche M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, cit.

¹³⁹ L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 921.

¹⁴⁰ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 7.

¹⁴¹ G. PISTORINO, *Articolo 46*, in F. CLEMENTI et al. (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2021, II, p. 308.

c.c. qualifica il contenuto della promessa contratto del prestatore di lavoro come «collaborazione nell'impresa del datore» e gli articoli 1176, c. 2, e 2104, c. 1, annoverano l'obbligazione che ne deriva tra quelle «inerenti a un'attività professionale»¹⁴².

Se con il termine collaborazione si era forse inteso indicare una certa «progressività delle trasformazioni»¹⁴³, la sostituzione del termine «partecipazione» ad opera dell'emendamento a firma Gronchi, Pastore, Storchi e Fanfani non pare abbia inteso depotenziare il senso complessivo dell'istituto partecipativo. E anzi, leggendo in particolare la dichiarazione di voto di Di Vittorio, tale interpretazione si rende manifesta: egli infatti affermò che votava favorevolmente «attribuendo [...] al concetto di collaborazione il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese».

I lemmi 'partecipazione' e 'collaborazione', pur distinti, accentuano profili diversi di un medesimo diritto. Entrambi riconoscono che i lavoratori hanno diritto a 'prendere parte' alla gestione dell'impresa e cioè alle scelte che dell'impresa definiscono la conduzione.

La lettura che ha inteso riscontrare, dal mutamento terminologico, un depotenziamento del diritto in questione ha invece guardato alla 'collaborazione' come una sorta di onere per i lavoratori: la 'collaborazione' – anziché la 'partecipazione' – doveva essere interpretata come l'adesione dei lavoratori alla missione delle imprese, con uno stile conciliativo. Tale lettura, in realtà, prova troppo, in quanto il contemperamento delle «esigenze della produzione» – bilanciate dall'«elevazione del lavoro» – fu inserito nella prima parte dell'art. 46 Cost. In altri termini, collaborare non significa aderire ai piani aziendali o rinunciare a interessi talvolta confliggenti.

Il termine 'collaborazione' più semplicemente si comprende – e coerentemente con le dichiarazioni di voto delle diverse forze politiche in Assemblea – se si guarda al significato testuale che indica una partecipazione 'con', ovvero un prendere parte insieme ad altri. In tale significato, dunque, il mutamento dei termini – lungi dall'essere un temperamento del contenuto del diritto – è stata una sottolineatura in merito all'esercizio collettivo dei lavoratori della partecipazione.

¹⁴² M. NAPOLI, *Luigi Mengoni, maestro di diritto e di umanità*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. XIV.

¹⁴³ M. CORTI, *Art. 46*, in R. DEL PUNTA *et al.* (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 242.

Pur essendo stata ampia la discussione in sede costituente tra le diverse modalità della collaborazione – diretta, organizzativa, finanziaria, mediante comitati, di controllo o di gestione – e pur l'Assemblea plenaria avendo discusso emendamenti esplicitamente riferiti alla partecipazione agli utili, i Padri e le Madri costituenti rinunciarono a prendere una posizione netta circa un modello di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, lasciando alla legge la regolamentazione dei «modi» di esercizio del diritto¹⁴⁴. Come scrisse Antonio Amorth a commento dell'art. 46 Cost., è necessario anzitutto pensare che la partecipazione si possa declinare in forme plurali in ragione delle dimensioni aziendali e del tipo di attività: «forme di estrinsecazione [della partecipazione] potranno essere diverse a seconda del tipo di imprese, e cioè del ramo di produzione, e a seconda della stessa struttura aziendale (impresa grande, media, piccola)»¹⁴⁵.

La mancata indicazione di uno specifico modello di partecipazione ha fatto sorgere diverse interpretazioni che possono essere sintetizzate in tre orientamenti. Secondo un primo orientamento, il diritto di cui all'art. 46 Cost. dovrebbe essere inquadrato secondo una nozione piuttosto ampia, comprensiva di forme di partecipazione debole e forte, mediata e diretta, attraverso rappresentanti sindacali o eletti direttamente dai lavoratori, finanziaria e decisionale, capace di incidere sulle decisioni strategiche aziendali o meramente consultiva¹⁴⁶. Secondo un diverso orientamento, oggetto del diritto a 'collaborare alle gestione' sarebbero gli strumenti incisivi di democrazia economica, ovvero quei meccanismi in cui i rappresentanti dei lavoratori sono decisivi – perché forniti di un potere di veto – o, almeno, siedono nell'organo deputato a prendere decisioni¹⁴⁷. Secondo un terzo orientamento, il diritto di cui all'art. 46 sarebbe da ricondurre a quegli strumenti grazie

¹⁴⁴ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 243.

¹⁴⁵ A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 80.

¹⁴⁶ P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit.; T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori*, in *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale: atti del Convegno, Milano, 6-7 maggio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990. Giugni ha scritto: collaborazione alla gestione tanto poco significa, di per sé, comunione di interessi, che essa può, al limite, estrinsecarsi soltanto nell'introduzione dei metodi più adeguati per la espressione di interessi diversi, e nella predeterminazione delle regole per la composizione dei conflitti tra questi»: G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli, 1963.

¹⁴⁷ M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea.*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 24, 4, 2005, pp. 427-453.

ai quali i rappresentanti dei lavoratori sono in grado di influire sulle decisioni che li riguardano, restando esclusi gli strumenti di democrazia finanziaria (partecipazione azionaria e agli utili, retribuzione incentivante, fondi pensione, *welfare* aziendale), le forme di autogestione e la cooperazione¹⁴⁸. In questo senso, dunque, sarebbero compresi tutti i diritti – di informazione, consultazione, di negoziazione, di codecisione, di cogestione – che permettono una reale incidenza sulla gestione delle imprese da parte dei lavoratori. Quest'ultima accezione pare preferibile perché accoglie forme più o meno incisive di partecipazione alla gestione, ma non tanto ampie da includere forme di mero coinvolgimento o influenti per l'organizzazione imprenditoriale.

D'altra parte – in senso limitativo – l'art. 46 Cost. presuppone un'alterità tra diritto dei lavoratori e organizzazione gestionale dell'impresa; pertanto, la collaborazione non può essere configurata come presupposto di collettivizzazione della proprietà o come veicolo di conquista del potere da parte di una classe contro un'altra – altrimenti sarebbe violato il nucleo essenziale del diritto *ex* art. 41, c. 1, Cost.¹⁴⁹ – quanto istituto che orienta i rapporti interni all'azienda verso una maggiore democraticità. La 'collaborazione' pertanto esclude il diritto all'auto-gestione o alla collettivizzazione delle imprese, ma non ammette interpretazioni riduttivistiche tali da rendere la partecipazione collaborativa una mera consultazione.

Ciò non significa però che l'art. 46 Cost. non abbia ripercussioni indirette sulla proprietà che passano attraverso quel peculiare modo di esercizio della stessa che è l'attività di impresa. Come scrisse Amorth, infatti, l'art. 46 «incide, sia pure indirettamente, sulla libertà della iniziativa economica, in quanto questa si esplicita sotto forma di gestione di imprese o di aziende, concerne la rilevanza costituzionale conferita alla democratizzazione della loro struttura interna»¹⁵⁰. In tal senso, Mortati annotava che «se si pensa che la proprietà, allorché sia destinata alla produzione di beni viene ad assumere il carattere di iniziativa, che si concreta e si svolge in un'«impresa», appare chiaro che l'obbligo del perseguimento di tale utilità, trascendente quella dei singoli che le danno vita, non è cosa diversa dall'adempimento di una pubblica funzione»¹⁵¹. La scelta del costituente è stata dunque quella «di una

¹⁴⁸ M. CORTI, *Art. 46*, cit.; il quale si rifà a M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

¹⁴⁹ P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 352.

¹⁵⁰ A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 80.

¹⁵¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1114.

limitazione non soltanto alla titolarità della proprietà o dell'impresa, ma addirittura di un diritto del lavoratore a collaborare alla gestione dell'impresa che realizza quella funzione sociale che è alla base dell'istituto della proprietà, modificando la stessa posizione del lavoratore nell'impresa nell'ottica di una maggiore considerazione della sua persona»¹⁵².

Il diritto di collaborazione richiedere dunque la proceduralizzazione di forme di influenza dei lavoratori che possano istituzionalizzare il conflitto, svolgendolo in procedimenti decisionali che vedono il confronto tra rappresentanti di interessi diversi. Pertanto il dibattito – in passato acceso – che contrapponeva conflitto e collaborazione, come strumenti di pacificazione o contrapposizione tra datori di lavoro e lavoratori, parrebbe mal posto. La 'collaborazione' di cui all'art. 46 Cost. non intende introdurre la conciliazione, ma piuttosto la necessità di istituzionalizzare il conflitto tra divergenti interessi anziché lasciarlo indistintamente alla rivendicazione informale e di potere.

Titolarità del diritto

Infine è rilevante determinare chi sia il titolare del diritto alla collaborazione alla gestione delle imprese. Parte della dottrina ha considerato il diritto alla collaborazione come diritto collettivo, esercitabile dalla rappresentanza sindacale¹⁵³. Di diversa impostazione è l'opinione che ravvisa nell'art. 46 una forma di concretizzazione, insieme alla libertà sindacale di cui all'art. 39 e al diritto di sciopero di cui all'art. 40, la direttrice dell'eguaglianza sostanziale¹⁵⁴. In questo senso la «collaborazione» sarebbe da interpretarsi come declinazione della finalità di cui all'art. 3, c. 2, che afferma il diritto dei lavoratori a partecipare alla gestione economica del Paese¹⁵⁵; un diritto, dunque, non necessariamente mediato dalle organizzazioni, ma finalizzato alla promozione dell'eguaglianza dei singoli prestatori d'opera e alla loro piena inclusione nel sistema produttivo.

¹⁵² P. PERLINGIERI, M. MARCO, *Art. 46*, cit., p. 321.

¹⁵³ P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit.; in particolare Pedrazzoli sostiene che l'art. 46 non esaurisca gli strumenti di democrazia industriale e che quest'ultima sia un settore specifico della libertà sindacale: M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, cit.

¹⁵⁴ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 244; M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

¹⁵⁵ In questo senso anche R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in E. CATALDI, R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 1978, p. 147.

Il primo orientamento proposto in dottrina che fa rientrare la partecipazione all'interno della libertà sindacale, in rapporto di *species* a *genus*, non convince appieno per varie ragioni. Una siffatta ricostruzione presupporrebbe il sindacato come elemento centrale nella dinamica partecipativa e non, come previsto testualmente dalla Costituzione, la collaborazione «dei lavoratori», come fattore costitutivo di relazionalità e dunque dell'aggregazione nella forma sindacale. L'art. 46 indica i lavoratori come soggetti titolari del diritto e parimenti, utilizzando il plurale, indica la dimensione costitutivamente relazionale del diritto riconosciuto. Un'interpretazione a titolarità sindacale, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'esperienza storica dei Consigli di gestione – che come sottolineato in precedenza, seppur per breve periodo, costituirono un secondo canale di partecipazione, oltre a quello sindacale – e con le intenzioni espresse dai costituenti in sede di dibattito in Commissione e in Assemblea. Leggere, infatti, l'art. 46 Cost. con la sola lente dell'art. 39 Cost. comporterebbe escludere ogni forma di partecipazione che non coinvolga direttamente il sindacato o che da esso non trovi legittimazione.

Dal quadro emergente si può dunque concordare con la dottrina che ha sottolineato che, almeno in linea di tendenza, la norma costituzionale si fonda sul disegno di sostenere le istanze di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione produttiva in forme collaborative, eleggendo propri rappresentanti dotati di potere consultivo e/o deliberativo negli organi societari, in ogni caso in grado di incidere sulla «gestione» dell'impresa¹⁵⁶. In coerenza con questa lettura, pare doversi includere nella categoria della “collaborazione” anche quella cosiddetta diretta, ovvero la collaborazione che si svolge senza la mediazione di rappresentanti: la collaborazione alla gestione, quindi, si svolgerebbe sia mediante organi preposti alla rappresentanza dei lavoratori, ma anche mediante il quotidiano apporto all'impresa che ciascun lavoratore dà, secondo modalità codificate, in relazione con gli altri. Diverso è il caso della partecipazione finanziaria con benefici solamente individuali per i lavoratori, ovvero quella che si realizza mediante assegnazione di quote di utili o titoli azionari. Tali forme di partecipazione al capitale, solamente qualora, in modo diretto o indiretto, costituiscano esercizio comune dei lavoratori di gestione aziendale, possono ritenersi rientranti nel diritto di cui all'art. 46. Viceversa, se tali benefici sono solamente contribuzioni ai singoli, si configurano come forme di premialità e fidelizzazione, sprovviste di incisività nell'organizzazione dell'impresa.

¹⁵⁶ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 70.

In conclusione, si ritiene di poter affermare che la titolarità del diritto alla collaborazione alla gestione sia dei lavoratori e, conseguentemente, l'esercizio sia affidato alle loro rappresentanze¹⁵⁷. In tal senso, non è da escludersi che i rappresentanti eletti dai lavoratori possano essere anche integrati da rappresentanti indicati dai sindacati, particolarmente qualora si sia in presenza di un canale unico di rappresentanza aziendale.

Iniziativa economica privata e modelli plurali di impresa: dalla proprietà al lavoro

La configurazione dell'attività imprenditoriale nel sistema costituzionale è qui presa in considerazione per ciò che attiene il nesso con la partecipazione dei lavoratori dell'impresa e, in senso ancor più lato, in merito ai modelli di organizzazione endo-aziendali compatibili e favorevoli la democrazia sostanziale. Ai fini del nostro ragionamento in ordine alla partecipazione economica dei lavoratori, non è superfluo domandarsi che tipo di modello di produzione abbia disegnato la Carta. Respingendo letture che presuppongono una flessibilità tale del modello costituzionale da renderlo compatibile con modelli socialisti di controllo dell'economia¹⁵⁸, sono state avanzate tre tesi: la prima è che il sistema di produzione disegnato dalla Costituzione sia quello capitalistico; la seconda sottolinea gli incisivi limiti e controlli all'iniziativa economica privata, così da poter parlare di una economia mista¹⁵⁹; un'ultima prospettiva è quella che l'attività economica non è pensata solo nella forma delle società *profit*, ma che la Costituzione riconosce modelli d'impresa plurali. Le ultime due prospettive combinante, conformi a quanto emerso dai lavori dell'Assemblea costituente, sembrano essere preferibili: la Costituzione, infatti, disegna «uno Stato che, pur conservando i tradizionali istituti giuridici della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica privata, non li considera più come un “mito” dal valore intangibile e ritiene necessario intervenire nel settore dei rapporti economici per coordinare l'attività economica ed indirizzarla al raggiungimento di un maggiore benessere comune»¹⁶⁰.

Affinché la struttura della produzione potesse essere luogo di sviluppo della personalità, il Costituente aveva immaginato l'impresa economica se-

¹⁵⁷ In tal senso anche M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 244.

¹⁵⁸ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977.

¹⁵⁹ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 376.

¹⁶⁰ T. MARTINES, *Diritto costituzionale: edizione per i corsi universitari di base*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 136.

condo tre modelli proprietari: privata, cooperativa e pubblica¹⁶¹. Se le ultime due, con una proprietà 'naturalmente' orientata all'utilità sociale, rappresentavano per i costituenti forme societarie già ricomprese nel quadro di un progetto di democrazia economica, l'attività economica privata necessitava di un controllo interno che fu individuato nella partecipazione dei lavoratori. I modelli organizzativi dell'attività economica dovevano perseguire non tanto il profitto, quanto piuttosto uno sviluppo che tenesse conto delle persone che in tale attività prestavano la loro opera. Ciò si sarebbe dovuto realizzare, nell'impresa privata con la partecipazione alla gestione, nella cooperazione mediante la vita democratica interna e il carattere di mutualità e, infine, nell'impresa pubblica in ragione dell'interesse pubblico da essa perseguito. A descrivere il senso di questa triplice visione dell'impresa fu il democristiano Francesco Dominedò che sottolineò come l'ordinamento dell'impresa oramai si svolgesse secondo una «trilogia» di forme e che in tutte erano da riconoscere delle «tendenze al partecipazionismo», che assumevano «particolare risalto nell'ambito dell'impresa a base individualistica, dove stanno a significare il grado di socialità che questa è atta a realizzare, aprendo l'accesso a quelle forze del lavoro che dell'azienda sono fondamento e nerbo»¹⁶². La partecipazione era dunque strumento trasversale ai tre modelli di impresa indicati dalla Carta e, oltre alla finalità dello sviluppo della personalità dei lavoratori in un contesto organizzativo improntato alla democraticità, aveva lo scopo di controllare la produzione dal suo interno¹⁶³. Si deve rilevare, in-

¹⁶¹ Da questa tripartizione si avviava la discussione sull'impresa: si veda in particolare l'intervento di Taviani, III sottocommissione, del 1° ottobre 1946, p. 117 ss. Nella citata seduta, fu approvata la prima versione di quello che sarà poi l'art. 41 che sanciva: «Le imprese economiche possono essere private, cooperativistiche, collettive». Fanfani stesso, nella sua relazione in Terza sottocommissione, enunciava una gerarchia dei modelli di impresa con riferimento alla loro efficacia in termini di controllo della produzione. Al termine della presentazione delle forme di controllo, egli affermava: «Infine quando né la cooperativa sia possibile, né sia sufficiente la partecipazione dei lavoratori ai collegi d'impresa, può progettarsi di fare ricorso alla socializzazione della impresa stessa in una delle tante forme escogitate dai tecnici»: Relazione di Amintore Fanfani sul «Controllo sociale dell'attività economica», AC, III Sottocommissione, p. 122.

¹⁶² AC, III Sottocommissione, p. 115.

¹⁶³ Tale impostazione emerse con chiarezza nella seduta della III Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'11 ottobre 1946 che aveva all'ordine del giorno la discussione sull'organizzazione dell'impresa economica; i commissari, viceversa, si trovarono a discutere della partecipazione dei lavoratori, quasi che tale tematica dovesse essere affrontata preliminarmente per poter dibattere in merito al riconoscimento e alle forme dell'attività economica.

fatti, come i costituenti pensassero a un modello organizzativo che bilanciassero il potere entro l'azienda, al fine di garantire il perseguimento delle diverse finalità dell'organizzazione della produzione. Anche in questo caso, la prospettiva era ampiamente condivisa dalle forze politiche della Costituente¹⁶⁴.

L'art. 43 Cost., inoltre, prevede la possibilità di riservare originariamente oppure di trasferire «determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale» allo Stato o ad altri enti pubblici oppure a comunità di lavoratori ed utenti. L'art. 43, dunque, non risolve la gestione delle imprese tra pubblico e privato, ma apre a una terza possibilità: prevede di affidare le imprese di particolare interesse a quelle comunità di lavoratori ed utenti che, secondo il costituente, avrebbero meglio soddisfatto l'«utilità generale». Peraltro, è da sottolineare che nel testo che la Sottocommissione aveva elaborato, al posto dell'utilità generale, il fine di tale istituto era quello del «coordinamento delle attività economiche». Dunque, ben più pregnante era la prima formulazione che riconosceva, oltre che allo Stato, anche alle comunità di lavoratori la capacità di incidere positivamente circa il coordinamento del potere economico. L'art. 43, pur nella formulazione finale meno incisiva di quella proposta dalla Sottocommissione, ha un valore icastico perché connette, nel testo costituzionale, la libertà di iniziativa economica con il riconoscimento alle «comunità di lavoratori» dando ad esse un ruolo, non solo in forza dello svolgimento di una mansione, ma anche di coordinamento delle relazioni economiche in vista di un riequilibrio delle stesse in settori particolarmente delicati per la vita economica.

Alla luce di queste riflessioni pare dunque che il bilanciamento costituzionale tra libertà di iniziativa economica e utilità sociale sia di fondamentale importanza per ricondurre l'attività di produzione di beni e servizi all'interno di un dinamismo che non corroda il diritto del lavoro. In altri termini, come si è voluto sottolineare a più riprese, la centralità della persona

¹⁶⁴ Si veda, in tal senso, la larga convergenza sul tema in sede di III Sottocommissione nella seduta dell'11 ottobre 1946. Il comunista Antonio Pesenti riteneva che la Costituzione, pur senza entrare nel merito delle diverse forme di partecipazione, dovesse riconoscere «un principio fondamentale, cioè all'affermazione che al lavoratore è riconosciuto il diritto di partecipare alla direzione dell'impresa». Nella stessa sede, Giuseppe Paratore, dell'Unione Democratica Nazionale, affermava: «anche l'uomo più retrogrado deve oggi ammettere che il rapporto fra il lavoratore e la direzione dell'azienda non può limitarsi al salario, ma che è necessario, invece, arrivare alla collaborazione, nell'interesse dell'azienda e dell'economia del Paese. Preferirebbe soltanto che nell'articolo si parlasse di “gestione” invece che “direzione”»: AC, III Sottocommissione, p. 172.

che lavora, anche nel modello imprenditoriale, importa che la proprietà non sia più al centro della protezione e promozione, ma che lo sia il lavoro, compreso quello dell'imprenditore¹⁶⁵.

Complessivamente, dunque, si può concludere che l'attività economica sia stata concepita secondo lo spostamento di baricentro della tutela dalla proprietà al lavoro che, dal punto di vista sistematico, «accentua ancora di più una linea di tendenza che attribuisce alla situazione del proprietario un rango costituzionale subordinato ad altre situazioni o valori riconosciuti nel testo della Costituzione»¹⁶⁶.

Alcuni autori hanno sostenuto che il riconoscimento del diritto di collaborazione alle decisioni dell'azienda, alla luce del limite dell'armonizzazione con le esigenze della produzione, incontrerebbe un contenimento nella libera iniziativa economica: in questo senso, dunque, il diritto di cui all'art. 46 sarebbe subordinato alla libertà di cui all'art. 41¹⁶⁷. Si è proposta così una sorta di sotto-ordinazione del diritto di cui all'art. 46 rispetto alla gestione dell'impresa di cui all'art. 41, non potendosi configurare la possibilità che si introducano meccanismi di compressione dei poteri alle gestioni interne all'azienda¹⁶⁸.

L'armonizzazione tra l'iniziativa economica e la partecipazione non si crede possa condurre a ritenere che «le ragioni e gli obiettivi della libera iniziativa economica (della realizzazione del massimo profitto) debbano soverchiare i fini e gli strumenti della collaborazione partecipativa»¹⁶⁹; piuttosto che la libertà di iniziativa economica, mediante l'applicazione delle forme di partecipazione di cui all'art. 46 Cost., possa trovare maggiore coerenza nel senso che essa possa svolgersi secondo utilità sociale (art. 41, c. 2). Infatti, è lo stesso significato di 'sociale' che indica come l'art. 46 Cost. sia modalità attraverso cui poter veicolare i principi costituzionali nell'attività economica. Con 'sociale' infatti si intende «ciò che è proprio della società tutta intera e non di una sua parte soltanto dello Stato e dei poteri pubblici» e ciò compor-

¹⁶⁵ Senza con ciò giungere ad affermare che il lavoro del datore del lavoro sia parificabile, in termini di tutela, a quello del lavoratore, in ragione della disparità di potere esercitabile dal datore di lavoro, in tal senso S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, pp. 85-122.

¹⁶⁶ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, cit., p. 314.

¹⁶⁷ G. PERA, *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1, 1977, p. 114 ss.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 144.

¹⁶⁹ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 147.

ta che «l'efficienza economica non è, in sé, un valore [...] ma deve essere invece guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale le cui grandi linee sono tracciate dall'art. 3, 2° co.»¹⁷⁰. In questa logica dunque 'utilità sociale' non solamente è clausola di regolazione individuale dei rapporti, ma scopo generale dell'attività economica non in contrasto con i principi dell'ordinamento.

L'impresa come formazione sociale, attraverso la partecipazione dei lavoratori

L'art. 46 Cost. introduce un modello di rapporti economici antitetico rispetto a quelli taylorista e fordista che, come si è visto, hanno inciso sulla concezione delle relazioni economiche nella fabbrica tra '800 e '900. Basati sul *scientific management*, che si è radicato nel modello produttivo e organizzativo delle imprese, essi si fondavano sull'accentramento dei poteri di gestione e controllo dell'azienda, sulla minuziosa e segmentata divisione delle funzioni, sulla standardizzazione delle mansioni al fine di aumentare il più possibile l'efficienza della produzione¹⁷¹.

Oltre a comprendere in quale modello organizzativo si inserisca la partecipazione, come fatto nel paragrafo precedente, bisogna anche domandarsi se l'art. 46 Cost. contribuisca a configurare un modello economico dell'impresa e, dunque, se la collaborazione debba intendersi come una, tra le altre, modalità organizzative o, invece, indichi un peculiare modello costituzionale di impresa. L'art. 46 tende a rendere ancor più esplicito il criterio adottato dall'art. 41, in quanto cerca di costruire l'iniziativa e l'attività economica su un piano che consideri i lavoratori compartecipi in senso eguale alla vita economica.

C'è chi ha proposto una lettura dell'iniziativa economica, proprio a partire dall'art. 46, rilevando come il costituente pensasse «una più ampia comunità d'impresa, qualificata appunto dalla presenza di un interesse partecipato dall'imprenditore e dal personale»¹⁷². Altra parte della dottrina ha invece messo in evidenza come l'ambiguità della disposizione costituzionale di cui all'art. 46 Cost. non presupponga o comporti necessariamente il riconoscimento di una comunità di interessi munita di qualificazione autonoma degli interessi

¹⁷⁰ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 378.

¹⁷¹ Sul punto si veda E. RULLANI, *Dal fordismo al post-fordismo: alla scoperta di nuove possibilità*, in CNEL, *Postfordismo e nuova composizione sociale: rapporto*, CNEL, Roma, 2000.

¹⁷² G.F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 126.

delle due parti contrattuali¹⁷³. Quest'ultima conclusione è stata tratta a motivo dell'inserimento dell'attività economica entro il quadro della divisione del lavoro di stampo capitalistico che il contratto di lavoro subordinato sigilla. Secondo tale linea interpretativa, dato il modello societario, non si può che riconoscere una divisione del lavoro tra imprenditore e lavoratori fondata sui rapporti contrattuali: «i rapporti tra imprenditore e lavoratori si presentano, perciò, come rapporti esterni all'impresa: essi sono – non diversamente dai rapporti che contrappongono l'imprenditore ai proprietari di capitale – rapporti di mercato»¹⁷⁴. E ancora: «il dato di fatto, e dal quale non si può prescindere, è che gli interessi dell'imprenditore e dei lavoratori sono interessi fra loro antagonisti: il salario corrisposto ai lavoratori è, per l'imprenditore, un costo di produzione, che riduce il profitto; l'interesse dei lavoratori a un maggior salario è in naturale conflitto con l'interesse al profitto dell'imprenditore»¹⁷⁵. Secondo questo orientamento, dunque, non vi sarebbe spazio per poter rivedere le norme costituzionali sull'impresa nella logica della partecipazione.

Diverso orientamento si può elaborare a partire dal riconoscimento che la Costituzione, offre dell'«associazione economica» tra le formazioni sociali¹⁷⁶. L'art. 43 Cost. riveste una particolare importanza: tale disposizione «sotto il profilo della proprietà assicura alla comunità dei lavoratori o di utenti, proprietà che è stata definita come proprietà collettiva e posta sul piano della titolarità dei beni che si realizza nel comitato, nell'associazione di fatto, nel consorzio, nella società senza personalità giuridica»¹⁷⁷. Inoltre, nell'art. 43, «l'individuo viene in considerazione e nella qualità di lavoratore e nella qualità di consumatore, cioè sotto due profili in cui lo vedeva ed intendeva tutelarla la dottrina pluralista»¹⁷⁸. Oltre alla comunità di lavoratori, il testo costituzionale indica il modello cooperativo come strumento privilegiato per il perseguimento di scopi economici, principalmente a carattere di mutualità. Dunque appare fondata la tesi per cui il costituente auspicasse un contemperamento significativo del potere del capitale da parte delle forze del lavoro, anche oltre il dettato dell'art. 46 Cost.

¹⁷³ G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, cit., p. 304.

¹⁷⁴ F. GALGANO, *L'imprenditore*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 106.

¹⁷⁵ F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, Zanichelli, Bologna, 1980, p. 157.

¹⁷⁶ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 43. Rescigno però dice che le associazioni economiche lucrative non rientrano tra quelle dell'art. 2.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 43.

A nostro giudizio, il temperamento descritto non è da inquadrarsi entro o meno la prospettiva istituzionalistica dell'impresa¹⁷⁹, quanto piuttosto di riconoscere i legami che nel lavoro si instaurano e la necessità che essi siano orientanti all'eguaglianza di trattamento e di possibilità di partecipare alle sorti di un'organizzazione di cui si fa parte. In questo senso si può parimenti escludere che il 'rapporto di lavoro' possa essere schiacciato alla logica del mero 'contratto di scambio', con ciò escludendo la rilevanza antropologica della funzione lavorativa o della professionalità di ogni persona che lavora. Il contratto di lavoro, in tale logica, non può configurarsi più come scambio prestazione-retribuzione, ma come contratto 'sociale', che tiene conto delle posizioni differenziate nell'impresa.

La possibilità di configurare il luogo di lavoro come 'comunità di lavoro' non significa nemmeno presupporre l'unità di intenti tra tutte le parti. Come è stato scritto, infatti, «dal riconoscimento costituzionale del diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle aziende non è dato desumere il necessario superamento della contrapposizione di interessi tra le parti del rapporto di lavoro»¹⁸⁰. Al contrario significa evidenziare la possibilità che il conflitto tra diversi interessi possa emergere in forme che diano a tutti la possibilità di influenzare una scelta. In questo senso, la partecipazione dei lavoratori è strumento fondamentale per rendere l'attività economica un luogo di svolgimento della personalità: non per creare una unificazione degli interessi che abitano l'impresa, ma per veicolare modalità di confronto sugli elementi portanti del lavoro (organizzazione, scelte di investimento e ricadute, continuità aziendale, processi d'innovazione).

La società economica, proprio grazie alla partecipazione economica, potrebbe non essere più una zona franca della socialità, ma divenire una formazione sociale: in essa, infatti, grazie all'opera della persona che lavora si creano legami di solidarietà sociale ed economica; essa stessa può divenire spazio sociale di partecipazione e nucleo essenziale di democrazia sostanziale. L'art. 46 Cost., così pensato ed entro le relazioni endo-aziendali, diviene un «elemento di dinamismo del sistema»¹⁸¹ economico. In questo senso,

¹⁷⁹ Per una ricognizione degli orientamenti istituzionalisti o di altre specie a partire dall'art. 46 si veda M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., pp. 14-15.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 15.

¹⁸¹ G.F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, vol. I, pp. 199-276.

dunque, la previsione dell'art. 46 conferisce «un ulteriore contenimento della “subordinazione” all'imprenditore, già limitata dalla determinazione del contenuto della prestazione lavorativa in relazione all'utilità sociale attribuita all'art. 41 Cost. alla libera iniziativa economica»¹⁸²; parimenti, l'art. 46 Cost. offre una codificazione del conflitto e una democratizzazione dei processi di scelta entro le imprese.

La partecipazione come strumento di svolgimento della personalità dei lavoratori

Sembra si possa affermare che la Costituzione, mediante l'art. 46 Cost. e il riconoscimento della cooperazione, abbia voluto indicare il modello di un'impresa nella cui organizzazione non vi sia una prevalenza della proprietà – o se si vuole del capitale –, ma in cui vi sia un bilanciamento del ruolo dei soggetti interessati. Per realizzare tale modello economico, da un lato, nelle società di capitali è stato introdotto il diritto di collaborazione alla gestione, dall'altro si è inteso incentivare il modello della cooperazione quale struttura alternativa di organizzazione dell'attività economica.

La formulazione finale dell'art. 46, d'altra parte, non agevola l'inserimento della disposizione nel contesto degli altri articoli della 'costituzione economica', né del complesso dell'edificio costituzionale. Il testo dell'art. 46, infatti, è stato da molti criticato. Rodotà, per esempio, ha scritto che il problema della riforma industriale non ebbe seguito se non nell'approdo «generico e pericolosamente ambiguo»¹⁸³ dell'art. 46. Proprio la visione partecipativa in senso ampio smentisce la tesi secondo cui il diritto alla collaborazione manifesti una prospettiva partecipativa racchiusa nel solo ambito endo-aziendale¹⁸⁴. Piuttosto si può rilevare, come è stato fatto, come l'art. 46 sia stato vittima di un «un problema procedurale», ovvero il mancato coordinamento tra i lavori della Prima e della Terza sottocommissione e della Seconda circa la forma di governo con riferimento al Cnel. Da ciò è deri-

¹⁸² A. APOSTOLI, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 8.

¹⁸³ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, cit., p. 294.

¹⁸⁴ In questo senso è stato scritto che «nell'impostazione generale del tema, i costituenti privilegiarono un'idea di partecipazione che doveva svolgersi essenzialmente entro gli ambiti della realtà aziendale e che escludeva qualsiasi forma e strumento che potesse ampliarne la portata nel senso delle generali politiche extraaziendali», così E. PAPARELLA, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del Jobs Act sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, cit., p. 261.

vata una «disarticolazione del tema del controllo sociale dell'attività economica in distinti, minuti, segmenti»¹⁸⁵. Tali segmenti, redazionalmente non collegati, erano però presenti nel loro mosaico complessivo nel dibattito e nella impostazione della Costituzione, tanto è vero che essi non furono stralciati.

Al di là dell'opacità del testo, come si vedrà nel prossimo capitolo, l'attuazione dell'art. 46 è rimasta dapprima imbrigliata e poi soffocata dall'evoluzione dei rapporti industriali caratterizzati da conflittualità e dalla scelta dei sindacati di voler incidere mediante la contrattazione e al di fuori del perimetro aziendale. Talché, il principio partecipativo contenuto nell'art. 46 è stato emarginato e posto come riferimento puramente ideale perché collocato fuori contesto. In questo senso, anche in dottrina si è sostenuto che una visione 'realistica' della disposizione in esame dovrebbe condurre a far confluire il principio partecipativo «in una più complessa problematica, che ha ad oggetto il più generale rapporto tra azione sindacale ed intervento pubblico, fra strumenti negoziali e (in prospettiva) procedure di programmazione degli investimenti e della spesa pubblica»¹⁸⁶.

L'inclusione dell'art. 46 nel disegno costituzionale non è dunque un addendo facoltativo, ma il compimento di una concezione nuova dello Stato¹⁸⁷: esso, infatti, «è l'organo deputato alla realizzazione della cittadinanza sociale e il termine medio, il tramite dell'inclusione e della partecipazione, è il la-

¹⁸⁵ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 112.

¹⁸⁶ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 75.

¹⁸⁷ Tra i primi commentatori dell'art. 46, vi fu Antonio Amorth che mise in luce la portata sistematica dell'art. 46: «Un'altra disposizione costituzionale che incide, sia pure indirettamente, sulla libertà della iniziativa economica, in quanto questa si espliciti sotto forma di gestione di imprese o di aziende, concerne la rilevanza costituzionale conferita alla democratizzazione della loro struttura interna. In essa è detto infatti che si riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, quindi accanto e insieme ai datori di lavoro, nei modi e nei limiti che saranno stabiliti dalla legge. Il testo costituzionale appoggia questo diritto dei lavoratori allo scopo della elevazione economica e sociale del lavoro, ma più concretamente può dirsi che esso nasce dalla esigenza profonda di trasformazione del rapporto di lavoro, da rapporto di mera prestazione scambievole di lavoro contro retribuzione a rapporto di collaborazione, e dalla tramutazione della istituzione aziendale in "comunità" aziendale. La collaborazione alla gestione delle imprese è prevista tuttavia che si realizzi in armonia con le esigenze della produzione. Ecco perché le sue forme di estrinsecazione potranno essere diverse a seconda del tipo di imprese, e cioè del ramo di produzione, e a seconda della stessa struttura aziendale (impresa grande, media, piccola). Va osservato ancora che tale principio di collaborazione deve intendersi applicabile non solo nelle imprese private ma pure in quelle pubbliche o collettive, sia pure con quella diversità che la loro struttura e la loro specifica attività potranno richiedere»: A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 80.

voro»¹⁸⁸. Tramite il riconoscimento del diritto al lavoro, che è forma della partecipazione di base alla comunità, si compie dunque, nel progetto costituente, il passaggio da Stato liberale a Stato sociale, da cittadinanza politica a cittadinanza sociale ed economica. La direzione della democrazia costituzionale era ed è quella di orientare il proprio intervento – non solo normativo – «dal lavoratore al cittadino, dal cittadino all'essere umano»¹⁸⁹.

L'art. 46, quindi, «si colloca in un più ampio disegno, volto a costruire, in una prospettiva integrata con gli artt. 2 (nella parte in cui riconosce il diritto dell'uomo nelle formazioni sociali, ivi compresa l'impresa), 3 (ove è tutelata la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese), 41 (nella misura in cui consente di conciliare l'iniziativa economica con l'utilità sociale) e 42 Cost. (che garantisce la funzione sociale della proprietà privata), un sistema di garanzie a favore dei lavoratori riconoscendo ad essi, nello specifico, la possibilità di incidere direttamente sulle decisioni, sui criteri direttivi, sulla vita economica dell'impresa»¹⁹⁰.

Ne discende che l'art. 46 costituisce un elemento individuante del modello economico e sociale iscritto nella nostra Costituzione. Si potrebbe dire, quindi, che la partecipazione dei lavoratori all'impresa era – ed è – la modalità di svolgimento privilegiata per l'elevazione economica e sociale dei lavoratori, sia come singoli, sia nel sindacato e nell'impresa che, così come sono stati qualificati, costituiscono – proprio mediante la partecipazione – formazioni sociali ove si svolge la loro personalità. Il diritto di «collaborazione» dei lavoratori è considerato forma di invernamento della democrazia in tutti i settori della vita dei cittadini. In tal senso, il diritto alla collaborazione era pensato come strumento finalizzato a garantire lo sviluppo della personalità del lavoratore nei luoghi del lavoro o, con le parole di Bruno Trentin, «l'autorealizzazione della persona nel lavoro»¹⁹¹.

¹⁸⁸ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 45.

¹⁸⁹ M. SALVATI, *Costituzione italiana: articolo 4*, cit., p. 134.

¹⁹⁰ G. PISTORINO, *Articolo 46*, cit., p. 308.

¹⁹¹ B. TRENTIN, *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, cit., p. 224. Proseguiva Trentin: «la libertà è l'autorizzazione della persona, in tutte le forme di lavoro e attività in cui viene messo alla prova un progetto personale, il quale definisce l'identità di un individuo che vive in collettività, appaiono così, oggi più di ieri, il solo cemento possibile di un nuovo contratto sociale che scongiuri la guerra delle corporazioni in un conflitto distributivo».

3. Pluralismo e rappresentanza degli interessi nella Costituzione

a) Pluralismo e organizzazioni degli interessi economici

Tra i tratti essenziali della democrazia sostanziale rientra la riconciliazione dello Stato con i «corpi intermedi»¹⁹². La Costituzione ha inteso colmare «il vuoto apertosi tra l'individuo e lo Stato all'inizio dell'età moderna, e di riempirlo attraverso la rivalutazione dei gruppi che possiedono e sviluppano un rapporto virtualmente indispensabile all'*ordine economico* e politico»¹⁹³. È stata perciò riconosciuta, alla luce del principio personalista, un'idea di popolo plurale, articolato lungo diverse linee sociali e istituzionali¹⁹⁴. La Costituzione riconosce i luoghi fondamentali della relazione «al contempo li conforma perché restino orientati e finalizzati all'apertura e alla promozione della libertà e dell'uguaglianza di tutti gli uomini e di tutte le donne e, in particolare, di quanti si trovano in condizioni di fragilità»¹⁹⁵.

Il riconoscimento del pluralismo fu delineato fin dall'ordine del giorno, proposto da Giuseppe Dossetti, del 9 settembre 1946¹⁹⁶. Diversamente dalla visione liberale e da quella totalitaria, si voleva indirizzare i lavori verso un duplice riconoscimento: della «precedenza sostanziale della persona umana» e della «necessaria socialità di tutte le persone [...] mediante una reciproca

¹⁹² Si veda il contributo di V. SATTA in G. BOTTALICO *et al.*, *Corpi intermedi: una scommessa democratica*, Ancora, Milano, 2015.

¹⁹³ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 8. Corsivo nostro.

¹⁹⁴ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 13.

¹⁹⁵ *Ivi*, p. 33.

¹⁹⁶ Il testo dell'O.d.g. completo recitava: «La sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispira ad una visione soltanto individualistica, esclusa quella che si ispira ad una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale; anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che perciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato», in AC, 9 settembre 1946, p. 22.

solidarietà economica e spirituale». Poste l'anteriorità e la socialità, Dossetti sosteneva il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona «anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato»; la Costituzione doveva affermare infatti che «la persona ha dei diritti antecedenti allo Stato e che lo Stato non costituisce questi diritti ma semplicemente li dichiara, li riconosce»¹⁹⁷.

In questa mozione – peraltro mai approvata formalmente dalla Commissione, ma tacitamente assecondata durante i lavori costituenti – si posero alcuni punti fondamentali che orientarono la struttura della nostra Costituzione. Si riconobbe, anzitutto, di fronte alle sopraffazioni dei regimi totalitari, un'anteriorità e un'intangibilità della persona umana dinanzi allo Stato; lo stesso valeva per le formazioni sociali ove la persona trovava il suo compimento.

In coerenza con i propositi dell'O.d.g., nella prima parte della Costituzione sono riconosciute le formazioni sociali che – per un forse ricercato segno topografico – sono collocate agli artt. 29, 39 e 49: famiglia, sindacato e partito. Queste disposizioni sono anticipate dalla 'clausola generale' inserita nell'art. 2 Cost. che, con la specifica individuazione del valore della socialità per lo sviluppo della persona, mira a riconoscere tutti i corpi intermedi.

Pertanto, l'ordinamento costituzionale riconosce una struttura sociale che non è un *caos* scomposto di formazioni sociali; al contrario, si fonda su un'autonomia istitutiva del pluralismo sociale, secondo un modello di riconoscimento «graduato e gerarchico»¹⁹⁸ delle formazioni sociali. In altri termini, il complesso dei rapporti democratici (compresi quelli economici) non può che fondarsi sulla previsione di un sistema e di una rete sociale in grado di innervare i precetti costituzionali in tutti i settori di vita della persona. Le forme di partecipazione indiretta rappresentavano, nel quadro costituzionale, dunque, una modalità utile a far entrare nel circuito della rappresentanza quell'eccedenza degli interessi che il sistema di legittimazione elettorale non riusciva a comprendere.

In questa sede pare significativo indagare, dapprima, le disposizioni costituzionali che definiscono i caratteri dei gruppi sociali e poi, in particolare, quelle riguardanti i sindacati.

In primo luogo, la Costituzione evidenzia il fine delle organizzazioni. Le formazioni sociali sono riconosciute in quanto in esse «si svolge la personalità» (art. 2). Dunque, il compito dei corpi intermedi – così come inquadrati

¹⁹⁷ Ivi, p. 28.

¹⁹⁸ G. DOSSETTI, «Non abbiate paura dello stato!»: funzioni e ordinamento dello stato moderno: la relazione del 1951: testo e contesto, Vita e pensiero, Milano, 2014, p. 47.

nel nostro sistema costituzionale – è quello di rendere l'uomo più umano insieme agli altri.

In secondo luogo, è riconosciuta ampia libertà alle formazioni sociali: ad esse non è imposto un modello a cui conformarsi oppure una modalità di inglobamento in forme rappresentative. La Costituzione sottolinea, così, la spontaneità istituyente delle formazioni sociali, ovvero il fatto che esse sono riconosciute in quanto veicolo di effettivo auto-governo sociale.

Vi è poi un requisito che la Costituzione richiede a tutte le formazioni sociali, qualora esse vogliano avere un ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico complessivo: la democraticità. Se si prendono le tre disposizioni sulle formazioni sociali, tutte fanno riferimento alla parità dei rapporti e alla necessità di un concorso di ciascuno alle istituzioni sociali: la famiglia ordinata «sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare»; il sindacato che ha come «condizione per la registrazione [...] un ordinamento interno a base democratica»; il partito come associazione libera «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Dunque, la Costituzione riconosce le formazioni sociali solo in quanto esse possano essere realmente in grado di far progredire l'uomo nella sua personalità e, quindi, organizzate secondo un metodo tale da poter garantire a ciascuno una partecipazione effettiva alla vita delle comunità. La mediazione delle formazioni sociali, nel disegno costituente, è riconosciuta e tutelata, ma ad essa è richiesto di concorrere positivamente allo sviluppo della personalità: perciò, ai corpi intermedi sono richiesti un'organizzazione che favorisca la partecipazione di ogni singola persona e strumenti di effettivo autogoverno.

I limiti e le finalità poste alle organizzazioni sociali erano coerenti con la più ampia aspirazione della Costituzione di realizzare una «democrazia sostanziale»: una democrazia che non dovesse limitarsi alla sola dimensione politica elettorale, ma estendersi – per essere reale – alla dimensione sociale ed economica. Per garantire il passaggio da una democrazia meramente formale a una sostanziale, era necessario porre le condizioni per un «vero accesso del popolo e di tutto il popolo al potere e a tutto il potere, non solo quello politico, ma anche a quello economico e sociale»¹⁹⁹. Per questa ragione i costituenti riconobbero al popolo, concreto e articolato secondo mediazioni individuate (la famiglia nel campo sociale, il sindacato in quello economico e i partiti in quello politico), il più ampio riconoscimento dei diritti di partecipazione.

¹⁹⁹ G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, cit., p. 31.

La struttura e la finalità delle disposizioni costituzionali in merito alle formazioni sociali assumono un particolare significato nell'ambito delle relazioni economiche.

Proprio in questa logica, volendo rifondare la democrazia sulla base di mediazioni libere ed eguali, anziché su appartenenze di privilegio, la democrazia costituzionale si pose l'obiettivo di avviare un «processo di elevazione dei lavoratori e di partecipazione la più piena dei lavoratori stessi all'organizzazione economica, politica e sociale del paese»²⁰⁰. In questo senso vanno letti il riconoscimento della libertà sindacale e la creazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (art. 99), quale istituzione di coordinamento delle forze sociali e di rappresentanza delle istanze dei lavoratori, mediante il potere di iniziativa del procedimento legislativo.

Il nostro sistema costituzionale riconosce, così, la libertà piena delle forme sindacali e, d'altro, un sistema istituzionalizzato di garanzia e promozione dei diritti. In questo secondo senso vanno letti l'art. 39, comma terzo, e l'art. 99 Cost. Un modello, dunque, che tenta di raccordare il governo dell'economia, dando una veste istituzionalizzata alle espressioni dei diversi interessi; un sistema però non neo-corporativo in quanto non prevede una supremazia del politico sull'economico, ma piuttosto un pluralismo organizzato a cui è affidata la libertà e la responsabilità di realizzare forme strutturate di governo dell'economia²⁰¹. Si condivide la tesi di chi ha sostenuto che «non sembra pertanto che il modello costituzionale riconosca rilievo politico immediato ai singoli interessi, *sic et simpliciter*, ma che li ammetta già plasticamente aperti alla mediazione dialogica, ad esempio entro un collegio rappresentativo»²⁰².

Il quadro che emerge dalla Costituzione è quello di un'attenzione peculiare agli interessi economici e sociali di cui nelle precedenti Costituzioni non si trovava traccia. Un riconoscimento, quello degli interessi economici,

²⁰⁰ Così A. Moro durante i lavori dell'Assemblea costituente: AC, 13 marzo 1947, p. 2042.

²⁰¹ Da ciò deriva la profonda differenza tra il nostro sistema di rappresentanza degli interessi e quello di altri modelli, come quello americano. In Italia non vi è alcun riferimento al sistema lobbistico, se con esso intendiamo «un sistema di rappresentanza degli interessi sociali organizzati in gruppi e associazioni nei confronti del decisore politico, che si afferma secondo modalità differenti, all'interno dei sistemi politici democratici in cui sia prevista un'ampia e libera sfera di azione per le formazioni sociali intermedie tra lo Stato e l'individuo»: M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, cit., p. 21.

²⁰² F. PIZZOLATO, V. SATTA, *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d'attuazione*, cit., pp. 8-9.

però non privo di un assetto gerarchico e, anzi, sottoposto a un «duplice filtro posto tra l'interesse generale e gli interessi crudamente privati: quello, attestato sul versante della socialità, delle formazioni sociali che mediano interessi individuali entro forme di relazionalità solidale, e, in continuità con questo, ma già sul versante della statualità, quello delle istituzioni (pubbliche) sintetiche, alle quali non spetta un ruolo unicamente arbitrale, ma costitutivo del bene comune»²⁰³. Si tratta del riconoscimento di due assetti, per così dire, della stessa forma di integrazione del potere politico: l'uno affidato alle formazioni sociali in sé, l'altro a istituzioni in grado di dare forma e proiezione istituzionale agli interessi organizzati.

b) *Il sindacato e la "comunità del lavoro"*

Durante i lavori dell'Assemblea costituente la discussione sul rapporto tra Stato e sindacati fu condizionato in larga parte dalla necessità di un distacco netto dall'esperienza corporativa del regime fascista²⁰⁴. Meuccio Ruini, a pochi anni di distanza dalla entrata in vigore della Costituzione, affermò come vi fosse stata «una gara nell'anti corporativismo fra liberali e comunisti e democristiani»²⁰⁵.

Furono rappresentate due impostazioni prevalenti: quella cattolica, che proponeva un sindacato di categoria ad iscrizione obbligatoria e a regime pubblicistico, e quella comunista, che dava rilevanza alla centralità del sindacato maggioritario come soggetto della dinamica contrattuale. Il punto di mediazione fu individuato «nella scissione tra un'organizzazione sindacale pluralistica e libera e un'attività normativo-contrattuale tendenzialmente unificata, attraverso il modello del sindacalismo giuridicamente riconosciuto (attraverso la registrazione) e della competenza contrattuale della rappresentanza unitaria, costruita su una logica non più maggioritaria ma proporzionale»²⁰⁶. Il fulcro di questa scelta era dunque la libertà dell'organizzazione

²⁰³ *Ivi*, p. 9.

²⁰⁴ G. GIUGNI, *La lenta liberazione dell'eredità del sindacalismo corporativo*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA, a cura di, *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997, p. 118 ss.

²⁰⁵ M. RUINI, *L'organizzazione sindacale ed il diritto di sciopero nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 11.

²⁰⁶ A. D'ALOIA, *Art. 39*, cit.

sindacale e della contrattazione collettiva, per far evolvere in senso democratico un sistema – come quello corporativo – che potesse garantire un’efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi.

Il gruppo democratico cristiano, in consonanza con le direzioni del movimento cattolico, esprimeva una posizione favorevole alla conciliazione del conflitto tra le classi sociali e di regolazione dei rapporti economici. In ciò, pertanto, riconosceva un modello di rapporti con le forze sociali ispirato al “pubblicismo a base privatistica”²⁰⁷. Si trattava del tentativo di riconoscere la più ampia libertà associativa, ma combinandola con strumenti che potessero far confluire gli interessi economici verso una regolazione della vita economica del Paese. Il costituente, infatti, aveva di fronte il problema di conciliare pluralismo sindacale (principio irrinunciabile e particolarmente sentito dopo l’esperienza fascista) e rappresentanza unitaria delle categorie; la questione si risolse nel chiedere un’unica condizione ai sindacati, ovvero la «registrazione» anche ai fini di poter determinare la misura della rappresentatività. Secondo Craveri, l’art. 39 fu coniato grazie al ‘compromesso’ secondo cui «i comunisti rinunciavano al principio “maggioritario” e i cattolici a quello del “sindacato unico di diritto pubblico”»²⁰⁸. Così facendo si creavano i presupposti per un pluralismo sindacale, con la suddivisione in più sigle, e parimenti un regime fattuale che non prevedeva alcuna forma di ingerenza dei pubblici poteri nella vita dei sindacati²⁰⁹.

Tale compromesso risultò decisivo: la Costituzione riconobbe i sindacati come formazioni sociali essenziali nel quadro del pluralismo politico, economico e sociale finalizzato allo sviluppo della persona secondo un paradigma di «democrazia sostanziale». Come scrisse Mortati, tra le formazioni sociali ve n’è una «fornita di rilevanza costituzionale, che riveste una particolare funzione nello svolgimento dell’indirizzo di democrazia sostanziale cui si informa l’attuale ordine, è la “comunità del lavoro”, la quale trova la sua espressione più significativa dell’organizzazione sindacale»²¹⁰.

La libertà sindacale era posta quale “ponte” tra la tutela del lavoro, nelle sue forme e applicazioni, e la libertà di iniziativa economica. Ciò è evidenziato anche dalla scelta di collocare l’art. 39 tra le disposizioni sui rapporti

²⁰⁷ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 26.

²⁰⁸ *Ivi*, p. 81.

²⁰⁹ Sulla linea di questa impostazione costituzionale compromissoria si muoverà anche l’opposizione della CISL a dare attuazione all’art. 39 che avrebbe sfavorito il sindacato almeno rappresentativo. *Ivi*, p. 345.

²¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1193.

di lavoro (35-38) e quelle sulle libertà economiche (41-43). In questo senso è riconosciuta come «difesa della libertà economica – ma anche, in certe situazioni storiche, della libertà *tout court* – del soggetto nei confronti dello Stato e di altri soggetti privati»²¹¹.

L'art. 39 Costituzione riconosce la libertà sindacale, ma non esplicita – a differenza di quanto avviene per i partiti politici – le finalità dei sindacati, se non implicitamente quella generale della tutela dei lavoratori mediante la possibilità di stipulare contratti collettivi *erga omnes*. Il testo costituzionale non offre inoltre una descrizione soggettiva del sindacato: il costituente dunque riconoscendo la libertà sindacale, presuppone il sindacato come fenomeno di organizzazione²¹². D'altra parte, si evince come la Costituzione avesse disegnato la tutela della libertà sindacale coerentemente con una visione partecipativa dei lavoratori, in quanto l'art. 39 Cost. rappresenta una tutela del lavoratore che, pur essendo destinatario di una protezione da fonte eteronoma, è soggetto capace di partecipare a un'auto-organizzazione che consegue tale tutela. Il lavoratore è dunque colto nella sua capacità attiva di costruire un percorso collettivo di autotutela. Il sindacato è il riflesso collettivo dell'«immagine economica del cittadino» che trova «conferma e sviluppo in una adeguata organizzazione sociale»²¹³.

Da ciò deriva che il sindacato non assorbe necessariamente la rappresentanza del lavoro e dei lavoratori che, in qualità di fine, mantengono un autonomo riconoscimento. Contestualmente esso è posto in dialettica con le libertà economiche, affidando al dialogo tra le parti sociali – sia esso conflittuale o conciliativo – il fine di mantenere vivo il pluralismo e di condurre tutti i rapporti economici nell'alveo delle finalità che la Costituzione prescrive. L'art. 39 esprime dunque una doppia anima del sindacato: al comma I come autoorganizzazione dei lavoratori finalizzata all'«autotutela»²¹⁴, e, ai commi II e III, quale istituzione riconosciuta e in grado di sviluppare accordi collettivi aventi efficacia *erga omnes*²¹⁵.

²¹¹ B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 4.

²¹² M. NAPOLI, *Il sindacato*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Utet, Torino, 1999a; ora in M. NAPOLI, *Il sindacato*, Vita e Pensiero, Milano, 2009b, p. 11.

²¹³ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Cedam, Padova, 2001, pp. 312 e 313.

²¹⁴ C. MORTATI, *Art. I*, cit., p. 20.

²¹⁵ «L'efficacia *erga omnes* nel senso ora visto, propria dei contratti collettivi di diritto pubblico, conferisce loro natura e funzione di legge: legge che si sottrae al potere autoritario

L'art. 39 della Costituzione ha inteso riconoscere una libertà fondamentale per il pluralismo istituzionale e sociale del nostro ordinamento. È però corretto sottolineare che la libertà sindacale non possa essere semplicemente ritenuta come una delle libertà associative tra le altre. A suffragio di tale lettura vi è la considerazione che i sindacati – insieme alla famiglia e ai partiti politici – sono formazioni sociali che la Costituzione ha inteso esplicitamente riconoscere.

Vi è poi chi ha messo in luce come i sindacati abbiano un peculiare ruolo all'interno del “sistema trasformativo” disegnato dall'art. 3 Cost. e che affida alla Repubblica il dovere di rimuovere gli ostacoli, dunque comprendendo anche quei soggetti che coadiuvano il potere pubblico alla realizzazione delle finalità costituzionali.

La duplicità della natura sindacale – come si metterà in luce nel prossimo capitolo – si è consolidata nonostante le organizzazioni abbiano deciso di non attuare l'art. 39 della Costituzione, rivendicando un'autonomia originaria rispetto a ogni forma di controllo da parte dei pubblici poteri mediante la registrazione. Come è noto, la potenzialità della stipulazione di contratti collettivi di diritto pubblico, sottoscritti da associazioni sindacali registrate *ex art. 39*, non è stata sviluppata, preferendo la stipula di contratti collettivi di diritto privato. Ciò non ha impedito una forma di «svolgimento a-testuale»²¹⁶ delle relazioni sindacali ispirato al (anche se non attuativo del) dettato costituzionale. Un tale modello di relazioni sindacali si fondava sulla «legge non scritta del doppio binario: non-ingerenza e non-indifferenza»²¹⁷ da parte delle istituzioni rispetto alle parti sociali e sulla contrattazione come metodo di decisione sulla politica economica. Si è dunque realizzato un regime fattuale fondato sul riconoscimento politico

dello stato-apparato, non solo perché l'intervento dall'alto non riuscirebbe ad aderire in modo adeguato alle mutevoli e infinitamente varie situazioni particolari alle quali la regolamentazione deve riferirsi, ma anche e soprattutto perché si vuole che tale regolamentazione emerga dialetticamente dal contrasto dei rispettivi punti di vista delle parti interessate, stimolandole alla comprensione delle reciproche posizioni e possibilità. Il contratto collettivo è quindi la forma normale dell'autotutela degli interessi della categoria affidata ai sindacati e l'espressione più elevata dell'autonomia di cui questi sono titolari. Le disposizioni sulle leggi preposte al vigente codice civile comprendono all'art. 5 i contratti collettivi tra le fonti di diritto, naturalmente subordinati alla legge ed ai regolamenti, e tali senza dubbio essi sostanzialmente rimangono»: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1199.

²¹⁶ A. D'ALOIA, *Art. 39*, cit., p. 797.

²¹⁷ U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro: perché il presente obbliga a fare i conti col passato*, in G. ALPA et al. (a cura di), *La vocazione civile del giurista: saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 147.

della forza sociale del movimento sindacale e della sua rilevanza per il tessuto democratico del Paese.

c) *Il Cnel come organo di 'chiusura' del sistema di rappresentanza degli interessi dei lavoratori*

Per quanto detto finora, non sfugge come il problema della rappresentanza delle organizzazioni economiche e del lavoro fosse un tema di rilievo dell'Assemblea costituente che, all'esito di un dibattito molto ampio, non trovò un inquadramento sistematico, ma si tradusse nell'istituzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (art. 99 Cost.).

L'ipotesi di costituire un Camera rappresentativa degli interessi era stata a lungo dibattuta nella prima metà del '900²¹⁸, al fine di trovare un raccordo tra i movimenti sociali, costituiti a seguito delle profonde trasformazioni economiche, e lo Stato²¹⁹.

Il dibattito in Assemblea costituente attorno al problema della rappresentanza degli interessi può essere compreso considerando tre elementi di contesto. Innanzitutto, gli esponenti dei gruppi maggioritari erano consapevoli dell'insufficienza dei mezzi parlamentari liberali di fronte al mutamento qualitativo e quantitativo della partecipazione sociale alle scelte dello Stato. Dopo l'avvento dello Stato corporativo, la strada di una rappresentanza politica esclusivamente parlamentare non corrispondeva allo stato della dinamica sociale e, inoltre, all'idea di democrazia capace di mobilitare il popolo alla partecipazione al potere, non solo politico, dello Stato di

²¹⁸ La Costituzione di Weimar prevede, all'art. 165, il Consiglio economico del Reich che avrebbe dovuto essere l'organo di «rappresentanza del popolo nella sua suddivisione fra le varie categorie produttive e, in ultima analisi, nella sua suddivisione fra imprenditori-capitalisti e forze del lavoro»; consigli economici furono istituiti in Gran Bretagna (*National Whitley Council*, 1919), in Francia (*Conseil national économique*, 1925) e in Spagna (1929). In Italia, con la l. 29 giugno 1902, n. 246, era stato istituito il Consiglio superiore del lavoro che fu successivamente abolito dal regime fascista e sostituito con il Consiglio nazionale delle corporazioni (r.d. 2 luglio 1926, n. 1131).

²¹⁹ In questo senso sono notissime le annotazioni di Santi Romano per cui lo Stato moderno «credette di poter trascurare una quantità di forze sociali, che o s'illuse fossero venute meno, o alle quali non diede importanza, considerandole come semplici sopravvivenze storiche», ma così facendo si era finiti per giungere alla condizione per cui «il diritto pubblico moderno dunque non domina, ma è dominato da un movimento sociale, al quale si viene stentatamente adattando, e che intanto si governa con delle leggi proprie» in S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, cit., pp. 13 e 15.

cui la Costituente si fece interprete. Da questa consapevolezza, fu avanzata la proposta dell'istituzione di una Camera di diversa natura rispetto alle precedenti, in cui potessero essere rappresentati insieme i territori e le organizzazioni sociali.

La rappresentanza degli interessi era pensata come strumento per collegare partecipazione economica e pianificazione. Nel primo commentario della Costituzione, Antonio Amorth consegnava la prospettiva funzionale del Cnel che si riteneva allora verosimile si potesse consolidare: «tutto fa credere che questo Consiglio dovrebbe assumere un ruolo di primo piano nella determinazione di quei programmi ed orientamenti, con i quali lo Stato si riserva di indirizzare e coordinare a fini sociali la vita economica e produttiva del Paese»²²⁰.

Durante il dibattito costituente uno specifico rilievo assunse il dibattito circa la rappresentanza degli interessi, in ordine alla regolazione e alla pianificazione dei rapporti economici e delle scelte sulle questioni sociali. Tale dibattito era il prodotto di una trasformazione istituzionale: quella dallo «Stato monoclasse» a quella dello Stato pluriclasse²²¹. A proporre un sistema bicamerale, fondato sulla presenza di un organo di rappresentanza politica e uno destinato ad essere sede dei rappresentanti delle regioni e degli interessi economici, furono particolarmente Giorgio La Pira²²² e Costantino Mortati. Egli, infatti, riteneva che tale modello potesse favorire l'integrazione della volontà sociale nel corpo politico; si trattava di una rappresentanza organica degli interessi, e non soltanto sindacale, riferita ai gruppi culturali ed economici²²³. Era dunque una rappresentanza, diversa da quella del

²²⁰ A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, cit., p. 106.

²²¹ Secondo l'espressione di Massimo Severo Giannini che però vedeva il processo di democratizzazione come espansione della legittimazione del potere pubblico, in M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse* (1979), in M.S. GIANNINI, *Scritti 7: 1977-1983*, Giuffrè, Milano, 2005. Sul punto si veda anche G. FERRARA, *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2000.

²²² La Pira, pur prendendo le distanze dal corporativismo, richiama la necessità di una seconda Camera finalizzata alla rappresentanza organica: «Io, per temperamento, noi tutti anzi, siamo, in radice, contrari ad ogni forma di corporativismo. La sola parola ci dà fastidio; ma se voi ammettete l'esistenza di queste comunità di lavoro con struttura istituzionale, che potranno risolvere il problema sociale, e queste organizzazioni di classe da cui trae forza tutta la classe lavoratrice, perché non dovrebbe esserci una ripercussione costituzionale di esse nella composizione della seconda Camera?», in AC, *Assemblea plenaria*, p. 1190.

²²³ Così si esprimeva Mortati: «Ricorda che la rappresentanza politica indifferenziata è sorta dalla Rivoluzione francese, la quale soppresse tutti gli organismi sociali intermedi tra il

corporativismo, che riconduceva al dibattito trentennale sulla crisi dello Stato liberale. Un «organicismo, quello mortatiano, che puntava là dove l'organicismo weimariano aveva fallito, ossia alla democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi e ad un loro raccordo con la dinamica statale»²²⁴.

L'eredità del corporativismo fascista ebbe ripercussioni sul dibattito dell'Assemblea costituente, rappresentando un freno a tutte le forme di coinvolgimento delle parti sociali che potessero anche solo vagamente richiamare il corporativismo e che provenivano dalla cultura cattolica²²⁵. I commissari democristiani – in particolare, Mortati e Fanfani nella Seconda e nella Terza sottocommissione²²⁶ – intendevano proporre un luogo che potesse

cittadino e lo Stato, ritenendoli elementi di turbamento. Naturalmente la realtà si è incaricata di ricostruire quegli organismi, indispensabili alla vita sociale e tra essi i più importanti furono i partiti, che vennero a formarsi in seno alla classe dominante, cioè alla borghesia. L'estendersi del suffragio fece poi venir meno l'unicità della classe politica borghese: nuove classi infatti assunsero un'importanza politica che prima non avevano, essendo escluse, per un pretesto o l'altro, dal suffragio. Generalmente furono gli interessi di classe che fecero sorgere tali nuovi organismi: alcuni però di quegli interessi rimasero esclusi, o per lo meno non furono direttamente rappresentati in quello schieramento di forze che oggi costituisce la base di formazione della prima Camera. Si domanda se, dal momento che tali gruppi sociali esistono e fanno sentire il loro peso, non sia più opportuno che essi assumano precise responsabilità politiche»: in AC, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 24 settembre 1946, p. 262.

²²⁴ M. CAU, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituyente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018, pp. 99-100.

²²⁵ All'interno della Democrazia cristiana rimase una componente minoritaria che rivendicava il corporativismo come metodo per la risoluzione del problema del rapporto tra democrazia e interessi. In tal senso, si veda il rappresentativo volume: S. DE SIMONE *et al.* (a cura di), *Verso il corporativismo democratico*, F. Cacucci, Bari, 1951. La linea maggioritaria della Dc, così come del movimento cattolico in generale, aveva però abbandonato il corporativismo per sposare la linea del solidarismo. In tal senso, esemplificative e influenti furono le posizioni di Alcide De Gasperi: il politico trentino da posizioni favorevoli al corporativismo per riconciliare le classi, a partire dal pensiero dell'economista Giuseppe Toniolo, cominciò a rivedere la sua posizione con la stesura delle *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana* del 1943 fino a giungere alla prefazione del volume del Toniolo, *Democrazia cristiana. Concetti e indirizzi*, che significativamente intitolò *Inattualità del corporativismo* (1949), ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, il Mulino, Bologna, 2009, vol. IV. Nel programma del 1943 scriveva: «Siamo contro il ritorno ai metodi della lotta di classe, ma anche contro l'attuale macchinoso sistema di burocrazia corporativa che sfrutta, a scopo di dominio politico, l'idea democratico-cristiana della libera collaborazione organica di tutti i fattori della produzione». Per una ricostruzione del pensiero di De Gasperi si veda: M. Cau, *La via maestra alla giustizia sociale. Alcide De Gasperi tra solidarismo e corporativismo*, in *Scienza & Politica*, 41, 2009.

²²⁶ In realtà, anche all'interno del movimento democratico-cristiano erano maturate posi-

rappresentare quegli interessi sociali ed economici, ma anche culturali e spirituali, che lo Stato liberale non aveva riconosciuto e che il fascismo aveva inteso gestire entro lo Stato. Si trattava, in altri termini, di dare voce istituzionale agli interessi in un quadro del tutto mutato, garantendo il pluralismo sociale e istituzionale.

Nella seduta del 3 settembre 1946, Mortati per primo sottolineò la necessità di una integrazione della rappresentanza politica, proponendo una seconda Camera rappresentativa delle categorie economiche. Egli, infatti, auspicava una Camera politica, ma di una politicità estesa al campo economico-sociale, «capace di decisioni politiche, cioè di manifestazioni di volontà e non di pure espressioni di pareri o manifestazioni di desideri»²²⁷.

Così emerse la proposta di Mortati in Seconda sottocommissione che prevedeva «l'istituzione di consigli ausiliari presso le Amministrazioni centrali dello Stato, composti da rappresentanti eletti rispettivamente dal Parlamento, dalle associazioni sindacali e dagli ordini professionali, con funzione consultiva nei confronti del Parlamento e del Governo». In questa prospettiva, il Consiglio economico nazionale sarebbe stato la risultante dell'adunanza dei consigli ausiliari, e avrebbe svolto una funzione di consulenza nei confronti del Parlamento, attraverso l'emanazione di pareri su disegni di legge e la facoltà di iniziativa legislativa. Nel caso di progetti di legge corredati da una relazione del Consiglio, poi, si attribuiva alla Camera la facoltà di non sottoporre il testo all'esame delle Commissioni; per i progetti tesi a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva si sanciva, invece, l'obbligatorietà del parere del Consiglio. Era previsto altresì che il Parlamento avrebbe potuto conferire al Consiglio il potere di predisporre regolamenti esecutivi di singole leggi, da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Inoltre, il Consiglio economico nazionale poteva svolgere inchieste, assumere una funzione arbitrale nelle controversie di carattere economico, ratificare i contratti collettivi di lavoro, suscettibili di ripercuotersi su tutta l'economia nazionale²²⁸. Si trattava dunque di un progetto di plurimi comita-

zioni distanti da quelle corporative. In questo senso è da annotare una certa convergenza tra Alcide De Gasperi e Giuseppe Dossetti: entrambi, pur essendo assertori di una ampia valorizzazione delle formazioni sociali, criticarono esplicitamente il corporativismo. Si veda: A. DE GASPERI, *Inattualità del corporativismo*, in G. TONIOLO, *Democrazia Cristiana. Concetti e indirizzi*, Casa Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1949; e la relazione di Giuseppe Dossetti ai Giuristi Cattolici del 1951: G. DOSSETTI, «Non abbiate paura dello stato!»: funzioni e ordinamento dello stato moderno: la relazione del 1951: testo e contesto, cit.

²²⁷ AC, Seconda sottocommissione, 3 settembre 1946, p. 87.

²²⁸ AC, Terza sottocommissione, 3 settembre 1946, pp. 1928-1929.

ti presso le amministrazioni centrali che avrebbero dovuto trovare nel Cnel il luogo di unificazione²²⁹.

La finalità di tale progetto era «in sostanza ottenere che i portatori delle varie esigenze di categoria portino sì la voce della loro classe, ma siano anche obbligati ad uniformare la loro attività all'interesse generale, costringendoli a rispondere del loro operato di fronte a tutta la nazione [...] così essi [gli operai] farebbero valere i loro interessi particolari in un quadro politico generale e in questo modo che va concepita la rappresentanza degli interessi»²³⁰.

In Terza sottocommissione Amintore Fanfani propose la costituzione di un Consiglio economico nazionale con «funzioni consultive degli organi esecutivi, funzioni di iniziativa e di controllo rispetto agli organi legislativi normali, funzioni di coordinamento di tutta l'azione pubblica disciplinare, coordinatrice ed integratrice dell'attività economica, con particolare riguardo al settore del credito»²³¹. Lo stesso commissario democristiano, avendo percepito la resistenza dei gruppi progressisti, procedeva ad approfondire e rimodulare la sua proposta, auspicando la composizione di consigli economici a tutti i livelli di governo²³².

Fanfani auspicava che il Consiglio potesse assolvere alla funzione di controllo sociale dell'attività economica delle imprese. Egli nell'intervento – già richiamato – sui consigli di gestione introduceva la proposta di istituire un «Consiglio economico nazionale»²³³. La proposta rientrava nella più generale relazione svolta da Fanfani sul «controllo sociale dell'attività economica» in cui egli auspicava un sistema articolato di commissioni economiche locali

²²⁹ L'idea di Mortati era quella di pensare strutture nuove che potessero corrispondere all'avanzamento del nuovo Stato sociale rispetto alle strutture liberali: «Al nuovo Stato occorrono nuove forme. Ad un parlamento politico che deve dare le direttive generali nel campo economico devono associarsi organismi rappresentativi capaci di concretare tali direttive e di svolgerle nei vari settori. È qui che potranno avere vaste possibilità di utilizzazione le categorie professionali, e (se volessimo riprendere un'espressione che l'esperienza di un recente passato ha reso ostica) le corporazioni, ma ciò solo dopo che si saranno smantellate le posizioni legate alla appropriazione capitalistica dei mezzi di produzione»: AA. VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, cit., p. 174.

²³⁰ AC, Seconda sottocommissione, 27 settembre 1946, p. 1121.

²³¹ AC, Terza sottocommissione, 3 settembre 1946, p. 123.

²³² «Al controllo sociale dell'attività economica, pubblica e privata e al coordinamento della legislazione relativa presiedono – (o attendono) consigli economici regionali e nazionali costituiti con rappresentanze professionali e sindacali», Atti Ass. Costituente, Terza sottocommissione, 16 ottobre 1946, p. 2290.

²³³ AC, Terza Sottocommissione, p. 206.

e regionali che culminasse nel consiglio economico nazionale «in seno alla seconda camera»²³⁴.

Tra gli altri, fu Giorgio La Pira ad avanzare a più riprese il progetto di un quadro istituzionale ‘organico’ in cui la comunità politica fosse ordinata e fattore d’ordine anche dei rapporti sociali. In questa prospettiva, trovava fondamento la proposta di una seconda camera rappresentativa dei «“corpi” nei quali si articola la società: comuni, regioni, corpi professionali, culturali, ecc.»²³⁵. Si trattava insomma di creare un bicameralismo differenziato in cui «una Camera doveva esprimere gli orientamenti politici del cittadino *uti singulus*, l’altra le formazioni sociali e cioè quei sistemi relazionali che contribuiscono a formare e a svolgere l’identità individuale»²³⁶.

All’ampio consenso che ebbe tra i democristiani la proposta di rappresentanza degli interessi, fecero resistenza la posizione pressoché unanime dei commissari comunisti che si opposero alla rappresentanza economica. L’orientamento del Pci, infatti, era quello di depotenziare ogni organo di rappresentanza degli interessi, al fine di garantire al Parlamento l’esercizio della sovranità legittimata dal voto popolare²³⁷: la rappresentanza politica non doveva essere completata da altre forme di rappresentatività alternative che avrebbero, viceversa, potuto frenare il progetto trasformativo dell’ordine sociale.

All’interno del gruppo comunista, alcune voci erano sensibili al problema di dare rilievo alle organizzazioni dei lavoratori: in questo senso, la proposta di Giuseppe Di Vittorio, segretario generale della Cgil, intendeva perseguire l’istituzione di un Consiglio nazionale del lavoro in cui i sindacati avessero «facoltà di promuovere una legislazione sociale»: «ai sindacati è riconosciuto il diritto di contribuire direttamente alla elaborazione di una legislazione sociale adeguata ai bisogni dei lavoratori e di controllarne l’applicazione mediante la costituzione di un Consiglio nazionale del lavoro elettivo, nel quale saranno rappresentati il Governo e le categorie produttrici in misura che tenga conto della loro efficienza numerica»²³⁸.

²³⁴ Si veda la relazione di Fanfani *Sul controllo sociale dell’attività economica*, in AC, Terza Sottocommissione, pp. 119-123.

²³⁵ G. LA PIRA, *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1948, p. 2.

²³⁶ F. PIZZOLATO, V. SATTA, *I Consigli regionali dell’economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d’attuazione*, cit., p. 4.

²³⁷ M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano: la Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 95.

²³⁸ AC, Terza sottocommissione, 12 ottobre 1946, p. 189. Vi furono, all’interno del PCI, anche sensibilità diverse: per esempio, Giuseppe Di Vittorio sosteneva l’idea di un Consiglio na-

Le proposte dei commissari democristiani, particolarmente quella di Mortati²³⁹, così come quella di De Vittorio, che avevano la finalità di accogliere nell'architettura rappresentativa un insieme di interessi economico e sociali, anche in ordine a dare strumenti istituzionali per indirizzare la pianificazione economica, non avevano la necessaria accuratezza, soprattutto per superare il problema di delineare criteri certi per definire la rappresentatività delle organizzazioni di interessi, e finirono per essere oggetto dei veti del gruppo comunista e dei rappresentanti liberali²⁴⁰. Nonostante queste proposte strutturate di raccordo tra le istanze economiche e sociali e le istituzioni rappresentative, nell'ottica di una programmazione economica co-determinata tra potere politico e soggetti dei rapporti economici, l'indirizzo prevalente fu di sostanziale cautela nel conferire funzioni specifiche al Cnel. Il Consiglio fu visto con una certa diffidenza nei confronti di forme di rappresentanza organica fortemente osteggiate dopo l'esperienza corporativa fascista. E non bi-

zionale caratterizzato da una forte presenza dei sindacati dei lavoratori al quale sottoporre preventivamente, per il voto consultivo, tutte le leggi di carattere sociale: A. SCALONE, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, p. 916.

²³⁹ Di seguito si riporta la proposta di Mortati: «Sono costituiti presso le amministrazioni centrali o gruppi di esse Consigli ausiliari composti di rappresentanti eletti dal Parlamento, dalle associazioni sindacali, dagli ordini professionali o anche da altri enti, secondo le determinazioni che saranno fatte dalla legge. Tali Consigli, o separatamente, o per gruppi, o riuniti in Consiglio Generale, collaborano con il Parlamento, dando i pareri che siano ad essi richiesti su disegni o proposte di legge, o predisponendo progetti legislativi, su richiesta del Parlamento o del Governo, o di propria iniziativa. Questi ultimi, anche ove il Governo non consenta in essi, sono sottoposti alla stessa procedura delle iniziative legislative dei membri del Parlamento. Ciascuna Camera può disporre che sui progetti che siano corredati dalla relazione di un Consiglio, non si proceda all'esame preventivo delle Commissioni di cui all'art. 27. Il Parlamento può conferire per tempo limitato ai Consigli il potere di predisporre regolamenti esecutivi di singole leggi, i quali diverranno efficaci quando siano firmati e promulgati dal Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. I Consigli sono altresì organi ordinari di consulenza del Governo». I Consigli ausiliari collegati con servizi di carattere economico, insieme riuniti, formano il Consiglio economico nazionale.

Esso, oltre alle funzioni previste dal precedente articolo, può essere autorizzato a compiere inchieste ed altresì venire incaricato, su richiesta delle parti interessate, di funzionare come organo arbitrale nelle controversie di carattere economico. Sono sottoposti alla ratifica del Consiglio economico, con le modalità che saranno stabilite dalla legge, i contratti collettivi di lavoro, in quanto essi siano suscettibili di ripercuotersi, attraverso aumenti dei prezzi, su tutta l'economia nazionale. È obbligatoria l'audizione del parere del Consiglio economico per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del Paese», in AC, Seconda sottocommissione, 28 gennaio 1947, p. 1719 ss.

²⁴⁰ L. PALADIN, *Ostacoli e prospettive nei rapporti fra regioni e CNEL*, in *Le Regioni*, gennaio-febbraio, 1978, pp. 33-56.

sogna nascondere che coloro che avrebbero voluto una seconda camera non avrebbero disdegnato un percorso di integrazione organica tra Stato e formazioni sociali, rispettoso – a differenza del fascismo – dell'autonomia delle forze sociali, ma pur sempre all'interno di una concezione organica della socialità.

A dispetto delle articolate proposte di Mortati e Fanfani, prevalse, invece, la linea di Meuccio Ruini: «qualificare il Cnel come organo ausiliario dei maggiori organi costituzionali dello Stato – Governo e Parlamento – con compiti di consulenza, di proposta e anche di iniziativa legislativa»²⁴¹. Rispetto all'originario progetto mortatiano, dunque, si assiste a una duplice riduzione: da seconda Camera a Consiglio consultivo; da organo di rappresentanza degli interessi sociali nel loro complesso – culturali ed economici – a rappresentanza di quelli economici e sindacali.

Alla fine del dibattito, la Terza sottocommissione approvò il seguente articolo: «Un Consiglio economico nazionale, con corrispondenti organi periferici, attende al controllo sociale dell'attività economica pubblica e privata e partecipa alla preparazione della legislazione relativa»²⁴². Il Comitato di redazione invece adottò il testo, che fu poi votato nella formulazione attuale, il 25 ottobre 1947 dopo una sola seduta di discussione. Rispetto all'originario progetto, dunque, venne introdotta l'iniziativa legislativa, ma fu rimossa la proposta dei comitati territoriali. L'art. 99 fu approvato con una larghissima maggioranza; per alcuni nella convinzione che altre funzioni si sarebbero aggiunte con il tempo²⁴³.

Anche se privo di poteri decisionali di ultima istanza, al Cnel fu riconosciuta rilevanza costituzionale, a testimonianza di un sostegno dei costituenti al pluralismo sociale ed economico che, pur non essendo inserito in una 'camera degli interessi', trovava nel Consiglio un luogo di supporto alla legislazione, di dialogo sociale e di possibile autogoverno degli interessi economici. Al Cnel era, dunque, riservato un ruolo di raccordo tra i poteri legi-

²⁴¹ T. TREU, *Il CNEL ieri e oggi*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2, 2018, p. 2. C'è da precisare che tale "linea" fosse dettata dal tentativo di addivenire a un mediazione in Assemblea, piuttosto che rispecchiare le convinzioni personali di Ruini che, fin dall'inizio del '900, aveva propugnato l'idea di una «democrazia del lavoro» fondata sulla collaborazione interclassista e proposto la conversione del Consiglio superiore del lavoro, che istituito nel 1903 aveva solo funzioni consultive, a Consiglio nazionale del lavoro, quale organo deliberativo e formato da rappresentanze paritetiche dei lavoratori e dei datori di lavoro: S. CAMPANOZZI, *Il pensiero politico e giuridico di Meuccio Ruini*, Giuffrè, Milano, 2002.

²⁴² AC, Terza Sottocommissione, 16 ottobre 1946, pp. 2259-2260.

²⁴³ T. TREU, *Il CNEL ieri e oggi*, cit., p. 2.

slativo e politico e la vita sociale ed economica del Paese, tra lo Stato istituzione e lo Stato comunità, in quella forma ibrida di organismo non «meramente tecnico», ma di «collaborazione (sia pure senza poteri di decisione) alla formazione dell'indirizzo politico»²⁴⁴.

A fronte dell'iniziale progetto di una 'Camera degli interessi', coerente con l'idea di fondo di un'espansione della democrazia anche nei rapporti economico sociali, la Costituzione prevede un organo anomalo: al Cnel, infatti, fu affidata una funzione consultiva, ma anche il potere di iniziativa legislativa; ad esso partecipavano rappresentanti delle categorie produttive, ma anche esperti in materia economico sociale²⁴⁵. Il testo dell'art. 99 non riuscì a risolvere compiutamente la natura del Cnel che, se da un lato, indicava la matura consapevolezza dell'insufficienza dei mezzi parlamentari liberali di fronte al mutamento della quantità e qualità della partecipazione sociale alle scelte dello Stato, dall'altro lato, collocava il Consiglio tra gli organi ausiliari che avevano e hanno funzioni differenti rispetto al Cnel²⁴⁶.

La formulazione finale dell'art. 99, inoltre, lasciava al legislatore un'ampia discrezionalità in merito all'attribuzione delle funzioni e alla composizione dell'organo, nell'oscillazione tra le due anime del Cnel, quella consultiva e quella rappresentativa. E proprio questa eccessiva discrezionalità comportò una sostanziale incertezza sul ruolo che il Cnel avrebbe potuto concretamente svolgere, soprattutto nella prima fase di attuazione della Costituzione che vedeva le forze politiche e sociali in forte contrapposizione tra loro²⁴⁷.

La «sindrome anti corporativistica»²⁴⁸ contribuì a depotenziare i progetti di conferire al Cnel funzioni incisive. Inoltre, la collocazione costituzionale – tra gli organi ausiliari – e la funzione di consulenza ampia – quasi generica – e, allo stesso tempo, non obbligatoria, oltre che un non chiaro rapporto tra questo organo e quelli di indirizzo politico, contribuirono a opacizzare quello che sarebbe dovuto divenire lo specchio della realtà economica del Paese.

La limitata fisionomia costituzionale del Cnel non fece venire meno l'aspirazione di istituire un luogo di partecipazione e rappresentanza degli

²⁴⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969, p. 551.

²⁴⁵ S. MURA, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrilevanza?*, in *Amministrare*, 1, 2018, pp. 310-337.

²⁴⁶ Il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, infatti, oltre a funzioni 'ausiliari' di consulenza al Governo, svolgono attività di carattere giurisdizionale.

²⁴⁷ S. MURA, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrilevanza?*, cit., p. 311.

²⁴⁸ M. CAU, *Le eredità del corporativismo nella cultura politico-giuridica del secondo dopoguerra*, cit.

interessi economici. L'art. 99, per procedimentalizzare il rapporto tra capitale e lavoro, comprende «da un lato, la partecipazione del lavoratore alle vicende dell'impresa e, dall'altro lato, l'inclusione delle forze sociali nella formazione degli atti di indirizzo politico attraverso la creazione di apposite sedi istituzionali»²⁴⁹.

In un dialogo tra Lelio Basso e Costantino Mortati nelle pagine di *Cronache sociali* del 1948 si ritrovano il senso e il limite della discussione sulla rappresentanza degli interessi²⁵⁰. Basso affermava come il senso del contributo del suo schieramento fosse stato quello di addivenire a una democrazia sostanziale attraverso la «messa in moto direttamente delle masse», «suscitando le energie dalla base, mobilitandole attorno ai singoli problemi, dirigendole verso rivendicazioni più vaste, inquadrando in una prospettiva organica» (p. 2). Ciò per passare, «senza brusche scosse ed anzi col rispetto delle forme parlamentari, da una democrazia puramente formale a una democrazia più sostanziale, fondata veramente, come dice la Costituzione, sulla "partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese"». Mortati, dal canto suo, condividendo la necessità di un'articolazione delle masse, rimproverava alle sinistre di non aver accolto tutte quelle proposte che avrebbero potuto condurre a una rappresentanza politica integrata dalle articolazioni popolari²⁵¹. Tale posizione era stata assunta, secondo la ricostruzione di Mortati, «in nome del principio rappresentativo tradizionale, cioè muovendo da un'esplicita affermazione programmatica, secondo cui solo nel Parlamento formato con il suffragio universale indifferenziato si realizzi la vera democrazia». Per andar oltre questa impostazione e superare il parlamentarismo ottocentesco, erano necessarie due condizioni: anzitutto «garantire il funzionamento in senso democratico degli organismi sociali nei quali il popolo diviene concretamente attivo, ciò che può ottenersi solo attraverso l'intervento dello Stato (nell'esercizio di una funzione *super partes* qual è quella giurisdizionale) diretto non a coartare, o comunque a limitare l'attività degli organismi stessi, ma solo a prestare ai singoli che vi appartengono la protezione alla eguale e libera partecipazione

²⁴⁹ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 3.

²⁵⁰ I due contributi furono pubblicati con il titolo *La partecipazione del popolo al governo*, in *Cronache sociali*, 5, 1948, pp. 1-4.

²⁵¹ Scriveva: «tutte le proposte formulate da altra parte, ed in particolare dalla parte democratica cristiana, relative o all'introduzione di forme di democrazia diretta, o all'utilizzazione dei gruppi sociali per la formazione del Parlamento, o comunque ad un maggiore accostamento fra società e Stato, hanno incontrato nell'estrema sinistra le opposizioni maggiori».

all'attività stessa»; inoltre, «la formazione di un centro che raccolga e coordini gli interessi che si esprimono dai vari nuclei di vita associata, e che nello stesso tempo consenta a questi di assumere la responsabilità dei propri atti». Le due posizioni chiariscono la consonanza di fondo del progetto democratico, ma la diversità di vedute sulla sua organizzazione concreta; il Cnel era nel mezzo di queste due impostazioni circa gli strumenti istituzionali da utilizzare per dare alle organizzazioni gli strumenti di rappresentare le proprie istanze.

Come scrisse Mortati, proprio all'inizio della sua replica a Basso, «nelle epoche, com'è la presente, che sono dette di transizione [...] (perché in esse il processo continuo della trasformazione sociale assume carattere di particolare intensità e come di frattura, manifestandosi più vivo e inconciliabile il dissidio fra le classi) si determina un contrasto fra la resistenza offerta dalle forme organizzative preesistenti e l'urgere del nuovo contenuto, che, non trovando in esse possibilità di espressione idonea e tempestiva, trabocca e finisce con l'infrangerle». E proprio di questa transizione e impossibilità istituzionale di progresso il Cnel fu vittima.

Capitolo III

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI E RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

La partecipazione economica e la rappresentanza degli interessi, come previste dalla Costituzione, non sono state attuate; il progetto di partecipazione economica si è sviluppato in modo sostanzialmente difforme rispetto alle intenzioni dei costituenti e alle disposizioni costituzionali¹. In particolare, la mancata attuazione dell'art. 39 e dell'art. 46 Cost. ha reso le relazioni tra le parti sociali e tra queste e le istituzioni di rappresentanza democratica e di indirizzo politico meno decifrabili e legate a dinamiche contingenti della storia politica e sociale italiana. Il modello partecipativo della Costituzione italiana era fondato sulla libertà da esercitarsi in senso 'integrativo', riconoscendo ai lavoratori il diritto di collaborare alla gestione delle imprese e di partecipare complessivamente al governo dell'economia; l'evoluzione della normativa e delle relazioni industriali, invece, hanno adottato un modello 'disgiuntivo' tra rapporti economici e loro governo, attraverso forme di controllo sindacale esterno sia nelle imprese che nella pianificazione².

L'analisi del presente capitolo si soffermerà sull'evoluzione storico dottrinale delle relazioni industriali connotate – come si vedrà – dalla centralità della mediazione sindacale³. La lettura offerta non sarà storica e diacronica, ma dogmatica, finalizzata a far emergere i tratti essenziali dell'evoluzione

¹ C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954.

² Sulla distinzione tra modelli disgiuntivi e integrativi si fa riferimento a M.J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa: profili comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1983.

³ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 10.

degli istituti giuridici e della prassi delle forme di partecipazione dei lavoratori e delle modalità di rappresentanza degli interessi.

1. La partecipazione del sindacato: informalità e conflitto nelle relazioni industriali italiane

a) Le ragioni della mancata attuazione dell'art. 46 Cost.

La formulazione finale dell'art. 46 Cost., come è stato evidenziato, riservava alla legge le scelte circa la sua attuazione. La scelta del costituente di non indicare un modello preciso di partecipazione – o con il rimando all'esperienza storica dei Consigli di gestione o individuandolo nel testo costituzionale – dipese principalmente dalle crescenti difficoltà, dettate dal momento contingente in cui fu approvato l'articolo, delle forze politiche di convergere verso un modello condiviso di regolazione dei rapporti economici. Si era, infatti, all'indomani della fine del primo governo De Gasperi che comportò la rottura della coalizione comprendente tutti i partiti della Resistenza. Di riflesso, si assistette alla rottura dell'unità sindacale, con la nascita di Cisl e Uil.

Il clima di differenziazione e diffidenza tra le forze politiche e sociali influenzò sia l'attuazione dell'art. 46 Cost. sia – come si vedrà nei paragrafi conclusivi di questo capitolo – la composizione e le funzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Infatti, l'art. 46 Cost., come peraltro gli artt. 39 e 40 Cost., rimasero inizialmente “sospesi”, in attesa della definizione degli assetti sociali ed economici in via di consolidamento nella seconda metà degli anni '40. A differenza delle disposizioni sulla libertà sindacale e sullo sciopero, l'art. 46 è rimasto sostanzialmente inattuato e isolato per diverse ragioni.

L'attuazione dell'art. 46 Cost. fu sfavorita dalla mancata definizione di uno specifico modello partecipativo nel testo costituzionale⁴. Come già sot-

⁴Non sembra condivisibile la tesi, avanzata da parte della dottrina, secondo cui la «presenza del principio costituzionale posto all'art. 46, evocativo della cogestione» ne abbia impedito l'attuazione perché «letto a lungo come continuità ingombrante rispetto all'ordinamento corporativo»; infatti, come è stato detto, nel sistema corporativo la partecipazione aziendale dei lavoratori non fu favorita, se non nella fugace e non attuata parabola della Repubblica sociale. Ad avanzare questa tesi è D. GOTTARDI, *La partecipazione dei lavoratori*,

tolineato in precedenza, la dottrina si è divisa circa la reale portata e la collocazione sistematica dell'art. 46. Infatti, pur riconoscendo che «il principio accolto dall'art. 46 può inserirsi nel quadro degli artt. 41 e seguenti, che sanciscono le linee essenziali dell'assetto dei rapporti economici», non si è mancato di sottolineare come la mancata definizione del ruolo da attribuirsi alle forze lavoratrici nella gestione dell'impresa abbiano impedito l'immediato carattere precettivo dell'art. 46⁵ e l'abbiano marginalizzato nella lettura sistematica del Titolo III.

Inoltre, l'esperienza dei Consigli di gestione, portata a modello durante il dibattito costituente, non fu supportata da una legge di regolazione e perse rilevanza al ristabilirsi della vita economica del Paese⁶. La mancata approvazione dei disegni di legge in materia – particolarmente quello di Rodolfo Morandi – pose il tema della partecipazione in secondo piano, rispetto agli interventi di politica economica. Il progressivo accantonamento dell'esperienza dei Consigli era stato favorito dall'impostazione culturale delle sinistre che, nei primi decenni del dopoguerra, avevano ritenuto inconciliabili gli interessi dei lavoratori con quelli della parte datoriale, considerando quest'ultima come proiettata intrinsecamente al massimo profitto, senza un'adeguata valorizzazione del lavoro⁷. Da parte comunista si temeva che la partecipazione introducesse nel sistema delle relazioni industriali un movimento di pacificazione, disfunzionale rispetto agli obiettivi rivendicativi dei lavora-

in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Ediesse, Roma, 2016, p. 109.

⁵ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., pp. 145-146.

⁶ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 242.

⁷ P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, cit. Il Gruppo dirigente del PCI negli anni '60 e '70 fu attraversato da diverse ipotesi di conduzione delle modalità di attuazione della costituzione economica e, di conseguenza, del rapporto tra parti sociali. Paradigmatico fu il convegno «Tendenze del capitalismo italiano» che si svolse a Roma, presso l'Istituto Gramsci, dal 22 al 25 marzo 1962. In particolare, quanto ai nostri temi, vi fu una netta differenza tra le relazioni di Amendola e Trentin: «La polemica di Amendola contro il monopolio puntava a una democratizzazione del capitalismo di Stato spalleggiata da ampie mobilitazioni del mondo del lavoro, mentre Trentin (e gli «ingraiani») attribuiva al conflitto industriale un ruolo centrale nella promozione di forme di democrazia economica alternative al corporativismo di matrice cattolica e alla sua teoria dell'impresa come «comunità di interessi». Tuttavia, se questo secondo approccio risultava certamente più attento ai cambiamenti strutturali della «composizione demografica», per dirla con Gramsci, forse tendeva a sovrastimare la capacità unificatrice del neocapitalismo italiano, a partire dalla soluzione della questione meridionale» in M. MAGNO, *Amendola, Trentin e il capitalismo italiano*, in *Solo riformisti*, 4 giugno 2020.

tori⁸. Anche i sindacati, in particolare la Cgil, si opposero all'introduzione di strumenti di democrazia economica e, conseguentemente, di democrazia industriale⁹; inoltre, per le organizzazioni imprenditoriali ogni avanzamento nei diritti di partecipazione, almeno fino agli anni '70, fu vissuto come detrimento dell'efficienza aziendale e produttiva¹⁰ e perciò visto con diffidenza e osteggiato. Le organizzazioni datoriali approfittarono, soprattutto verso la fine degli anni '40, dell'incertezza attuativa sull'art. 46 per respingere il regime dei Consigli di gestione, rivendicando la più ampia libertà degli imprenditori all'interno dell'organizzazione societaria.

Gli artt. 39 e 46 Cost. avevano posto le organizzazioni sindacali di fronte alla scelta di due possibili atteggiamenti da adottare nelle aziende nei confronti dei datori di lavoro: la collaborazione all'interno dei processi formativi delle decisioni imprenditoriali, eleggendo propri rappresentanti dotati di potere consultivo o deliberativo; oppure la via esterna, ponendo in atto pressioni con finalità contrattuali¹¹. Queste due possibilità corrispondevano alla scelta se svolgere le relazioni sindacali attraverso il 'canale unico' di mediazione sindacale o tramite il 'duplice canale' (composto da partecipazione diretta e mediata).

Risultò decisivo l'indirizzo dei sindacati per l'accantonamento del progetto partecipativo mediante il coinvolgimento diretto dei lavoratori; le parti sociali decisero, infatti, di perseguire una strada di legittimazione alternativa al modello costituzionale, ovvero quella del sindacato esterno ai luoghi di lavoro. Le parti sociali, infatti, tra il 1947 e il 1953, sottoscrissero tre accordi interconfederali che progressivamente sottrassero alle Commissioni interne competenze nelle materie sindacali, in tal modo esauendo la spinta verso una presenza significativa dei lavoratori nelle aziende e, dunque, depotenziando la cultura partecipativa che lentamente si stava organizzando in alcune esperienze aziendali, soprattutto nelle grandi fabbriche del nord Italia¹². Inoltre, i pri-

⁸ Molto diverso, come si dirà, è stato il percorso che ha caratterizzato altre esperienze in Europa. Sul punto si rinvia alla completa opera di M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori: la cornice europea e l'esperienza comparata*, cit.

⁹ G. TRERÉ, *Presentazione*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994, p. 7.

¹⁰ M. LA ROSA, *Lavoro, qualità, tecnologie: i nuovi scenari per una reale democrazia economica*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994, p. 13.

¹¹ G.F. MANCINI, *La supplenza sindacale del piano*, in *Mondoperaio*, 4, 1977, p. 35.

¹² Via via nel tempo, in altri Paesi europei, la contrapposizione tra partecipazione e contrattazione è diminuita. In Svezia i sindacati stessi sono titolari di diritti di partecipazione; in Germania questi diritti sono attribuiti ai lavoratori secondo un doppio binario definito, ma

mi congressi dei sindacati unitari testimoniarono una scarsa attenzione alle sorti dei Consigli di gestione¹³.

Diversamente rispetto ad altri Paesi europei ove la partecipazione in quegli anni si radicò¹⁴ – alimentata da «fattori quali l'unità sindacale, la stabilità politica e una maggiore condizione del quadro economico-sociale che hanno favorito quel clima di *long term mutual trust* adatto a sostenere relazioni di lavoro partecipative»¹⁵ –, la conflittualità tra le parti sociali e all'interno delle diverse anime del sindacalismo italiano impedì un'attuazione legislativa o rigida di meccanismi partecipativi. Ritenendo fosse la strada migliore per la rivendicazione dei diritti, i sindacati – con sensibilità e posizioni differenziate – agirono in modo antagonistico rispetto al capitale, impedendo ogni forma di collaborazione diretta tra lavoratori e direzione delle imprese. Così al «perdurante rifiuto opposto a compromettere i rappresentanti dei lavoratori negli organi direttivi societari» fece seguito la scelta «di incidere dall'esterno, attraverso lo strumento contrattuale, sulle decisioni d'impresa (o su taluni loro aspetti o conseguenze) che riguardano gli investimenti e la loro dislocazione, i livelli di occupazione, i piani di sviluppo, la modalità interna della mano d'opera, le innovazioni tecnologiche, gli stessi processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione»¹⁶. Il «controllo sindacale»¹⁷, che avrebbe potuto trovare nell'art. 46 Cost. una forma di esercizio interno all'impresa, fu esercitato essenzialmente attraverso la contrattazione collettiva, strumento ritenuto idoneo a trovare un punto di mediazione nel rapporto conflittuale tra interessi contrapposti.

b) *La mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e le sue conseguenze*

La mancata attuazione dei commi II, III e IV dell'art. 39 obbliga l'inter-

ciò non impedisce ai sindacati di giocare un ruolo fondamentale nel processo partecipativo; infine, in Francia, gli organi partecipativi talvolta si costituiscono anche come interlocutori per la contrattazione: M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 94.

¹³ S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 82 ss.

¹⁴ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

¹⁵ T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

¹⁶ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 74.

¹⁷ M.J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa: profili comparatistici*, cit., p. 2.

prete a misurare la distanza dello svolgimento delle relazioni industriali e verificare l'incidenza che l'inattuazione ha avuto circa le modalità di partecipazione dei lavoratori al sistema produttivo. L'attuazione a-testuale di parte dell'art. 39 Cost. rende più complessa la ricostruzione e l'analisi interpretativa, che tende a concentrarsi maggiormente sui modelli concreti «che si pongono come una sorta di parametro “sostitutivo”, molto più vasto però, e in definitiva più difficile da tenere dentro lo schema del commento sulla norma costituzionale di riferimento, che pure non può trasformarsi in una trattazione generale dell'ordinamento sindacale nella complessità del suo “farsi”»¹⁸.

Come è noto, i sindacati diffidarono dalla possibilità della registrazione, che avrebbe implicato adottare un metodo democratico interno e il conteggio certificato della rappresentatività. A lungo il tabù della registrazione ha eclissato la possibilità di conseguire una via di emersione istituzionale della rilevanza sindacale, «trovando fondamento nel timore d'ingerenze statuali negli affari interni di un sindacato che, sfuggito alla palude del sistema corporativo, aveva appena iniziato a muovere i suoi passi e farsi i muscoli delle gambe sul solido terreno delle libertà»¹⁹.

La diffidenza verso una possibile registrazione sindacale fu alimentata anche dalla dottrina giuslavoristica maggioritaria che, dopo l'esperienza fascista, nella ponderazione tra i rischi di lasciare i sindacati in un regime privatistico rispetto a quelli di un possibile intervento e controllo dello Stato, valutò più rilevanti i secondi, in considerazione della storica immunità dello Stato nei confronti dell'ordine economico, ma non di quello sociale²⁰. Si teorizzò pertanto che la mancata applicazione formale della Costituzione fosse da considerarsi il viatico della sua attuazione (materiale)²¹.

Lasciato il tracciato dell'art. 39 Cost., nella prima fase di attuazione della Costituzione²², il movimento sindacale e i suoi strumenti di azione (innanzi-

¹⁸ A. D'ALOIA, *Art. 39*, in R. BIFULCO *et al.* (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

¹⁹ F. MARTELLONI, *I sindacati nella Costituzione formale e materiale come elemento indeffettibile di democrazia sostanziale*, in *Labor: la Rivista sul diritto del lavoro*, 6, 2019, p. 630.

²⁰ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 49.

²¹ Come ha messo in luce B. CARUSO, «Costituzionalizzare» il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2014, pp. 595-620.

²² Non mancarono tentativi di dare attuazione all'art. 39: il primo fu proposto nel 1952 con il d.d.l. Rubinacci, respinto dai veti incrociati delle maggiori sigle sindacali; in seguito vi fu il tentativo della legge Vigorelli del 1959.

tutto la contrattazione) passarono da un modello a riconoscimento pubblico della libertà sindacale a uno privatistico. Il pluralismo riconosciuto dalla Costituzione, che richiedeva un'istituzionalizzazione del sindacato in vista della possibilità di dettare regole contrattuali in favore di tutti i lavoratori, assunse dunque il profilo di un «pluralismo reale»²³. Prevalse l'impostazione del «privatismo»²⁴ delle relazioni industriali e di un «sistema sindacale "di fatto"»²⁵ che «pur presentando caratteristiche difformi rispetto al disegno costituzionale, ha sostanzialmente perseguito finalità analoghe senza incorrere nelle difficoltà di formalizzare un riconoscimento giuridico degli agenti negoziali legato alla misurazione dei vicendevoli rapporti di forza all'interno dell'organismo unitario previsto dal c. 4 dell'art. 39»²⁶.

Alla luce dell'evoluzione materiale della libertà sindacale, la scienza giuridica si è dovuta misurare con la compatibilità del regime di fatto delle relazioni industriali sviluppatesi nell'ordinamento e con la mancata attuazione di una disposizione a perceitività parzialmente differita che richiedeva un intervento legislativo attuativo dei c. 2 e 3²⁷.

L'applicazione sostanziale, ancorché non formale, dell'art. 39 Cost. ha permesso in passato di mantenere obbligatoria l'applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative²⁸ – almeno fino alla recente diffusione del fenomeno del *dumping* contrattuale²⁹ – senza però da-

²³ M. BARBERA, *I soggetti antagonisti. I lavoratori subordinati e le organizzazioni collettive*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 58, (s.d.), p. 2007, p. 16.

²⁴ Quello "puro" di Francesco Santoro-Passarelli e quello "ordinamentale" di Gino Giugni e Federico Mancini secondo L. MARIUCCI, *L'attualità di un dibattito antico*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, vol. 1, p. 10.

²⁵ A. D'ALOIA, *Art. 39*, cit.

²⁶ F. SANTONI, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2013, pp. 75-101.

²⁷ G. GIUGNI, *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 199-276.

²⁸ Non è mancato supporto dottrinale a questo regime di relazioni sindacali. Si è, ad esempio, scritto che «la sede è quella politica, la dimensione è quella dei problemi generali del Paese: le intese si devono ricercare, e si possono accettare, al livello della direzione complessiva del sistema economico, e come aspetto di un più generale rapporto di partecipazione, che investa la direzione dell'intera società nazionale» in F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, cit., p. 158.

²⁹ Sulla validità ed efficacia del regime informale del sindacalismo, la maggior parte della dottrina non ha dubitato almeno agli inizi del nuovo millennio. Scriveva, per esempio, Gior-

re alla concertazione una base di legittimazione democratica risultante dagli statuti registrati delle organizzazioni sindacali come prescritto dalla previsione costituzionale. I contratti collettivi, in tal senso, continuano ancora oggi ad avere efficace *ultra partes*, ma non *erga omnes* con ricadute significative in termini di tutela dei diritti, come testimonia il riemergente dibattito sul salario minimo legale.

c) *La partecipazione sindacale*

Tra gli effetti della mancata attuazione dell'art. 39³⁰, il più rilevante – ai fini del nostro ragionamento – è stato lo scivolamento da una partecipazione dei lavoratori con il sostegno sindacale – come previsto in Costituzione – a una partecipazione del sindacato. Infatti, la strategia dei sindacati di adottare forme di contrattazione conflittuale con la parte datoriale al di fuori delle aziende fu decisiva per depotenziare i canali di partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Il sindacato è stato così posto al centro del sistema partecipativo: la centralità della mediazione non si è svolta soltanto a livello aziendale, ma ha riguardato anche il sistema istituzionale e le funzioni fondamentali dello Stato³¹.

La prima caratteristica della partecipazione sindacale fu la sua connotazione conflittuale. I sindacati, infatti, assunsero un indirizzo fortemente ri-

gio Berti: «Il sindacato quindi, se non ha percorso la strada “formalistica” dell’articolo 39, ne ha percorsa un’altra, forse più significativa, che ha condotto i sindacati a diventare alla fine delle organizzazioni legittimanti la presenza dei lavoratori e del mondo del lavoro negli organismi politici; e tali da dare forza autonoma alle categorie di lavoratori privati e pubblici nei confronti dei poteri politici propriamente detti. I sindacati si misurano così direttamente con le figure politiche in senso stretto, in linea con l’evoluzione generale della legittimazione delle istituzioni nell’ambito della nostra costituzione. La circostanza che non sia stato attuato l’articolo 39 non ha dunque danneggiato la figura del sindacato come espressione (quasi politica) del mondo del lavoro»: in G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV edizione, Cedam, Padova 2001, p. 315.

³⁰ Effetti che sono stati sintetizzati come segue: «a) la diminuita importanza dell’efficacia *erga omnes* di fronte ad una tendenziale generalizzazione di fatto nell’applicazione dei contratti [...]; b) la lenta e graduale depurazione della dottrina giuslavorista dalle incrostazioni corporative, che ponevano la personalità giuridica e il contratto collettivo *erga omnes* come categorie necessarie a un sistema sindacale di diritto; c) il consolidamento di un sistema sindacale “di fatto” che, a partire dagli anni ’60 acquisiva un alto grado di potere contrattuale e politico, e al quale il legislatore rispondeva, anziché in termini di attuazione costituzionale, con la legislazione di sostegno»: G. GIUGNI, *Art. 39*, cit., p. 259.

³¹ P. PERLINGIERI, M. MARCO, *Art. 46*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, p. 322.

vendicativo e di rifiuto di ogni “confusione” tra direzione aziendale e lavoratori, rinunciando dunque ad attuare il diritto di collaborazione dei lavoratori. Fin dagli anni '50, il sindacato privilegiò le modalità di espansione dei diritti dei lavoratori in contrasto con il “dispotismo” della classe imprenditrice³². Secondo tale impostazione che, come si vedrà, creò le condizioni per l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, l'ordinamento progressivamente riconobbe crescenti diritti ai lavoratori e dispositivi capaci di emancipare ogni soggetto «dallo stato di minorità cui è indebitamente costretto»³³. D'altro canto, in tal modo era eliminata ogni forma di costruzione dal basso dei percorsi partecipativi in nome di un'impossibilità di dialogo tra le parti nei luoghi di lavoro. Ciò a differenza di altri Paesi – in particolare in Germania – in cui è stato proprio l'«ethos collaborativo» del sindacato, oltre che l'«assetto regolativo della rappresentanza che ha permesso una specializzazione di funzioni e di articolazione di attività collettive fra livello nazionale e aziendale»³⁴.

L'impostazione antagonistica³⁵ della partecipazione per decenni ha trovato fondamento nella capacità del sindacato di essere un punto di riferimen-

³² Il movimento sindacale, sostenuto dalla dottrina prevalente, si pose alcuni obiettivi prioritari tra cui: «una forte attenzione alla specificità-subalternità del lavoratore; la valorizzazione delle componenti pubblicistico-costituzionalistiche del lavoro; l'adesione a un progetto di attuazione della Costituzione che avrebbe reso compiutamente cittadini i soggetti deboli e svantaggiati; la convinzione che i diritti fondamentali siano l'arma dei deboli contro i forti»: P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 50.

³³ *Ibidem*.

³⁴ T. TREU, *Conclusioni*, in M. CARRIERI et al. (a cura di), *La partecipazione incisiva: idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 338-339.

³⁵ L'indirizzo prevalente delle culture sindacali verso forme di rapporti fortemente antagoniste, non è stato però l'unico. Si pensi al già citato Bruno Trentin, segretario generale della Cgil dal 1988 al 1994, il quale tentò di avanzare un progetto di sindacato capace di favorire l'introduzione di strumenti in grado di condurre a spazio di più auto-realizzazione della persona nel lavoro. Egli scriveva: «prima di tutto occorre uscire dal fumo quando si afferma l'attualità del socialismo come processo come movimento e la sua identificazione con l'espansione della democrazia. Quale democrazia? [...] L'espansione dei diritti individuali alla formazione, al dominio delle conoscenze, alla scelta del lavoro, l'autorealizzazione nel lavoro [...]. Il socialismo come autorizzazione dell'uomo nel lavoro nelle molteplici attività da lui scelte, il socialismo come auto-governo delle comunità nella gestione dello Stato sociale. Il socialismo come realizzazione del diritto a un lavoro scelto è un lavoro nel quale aumentare le proprie opportunità di conoscenza e di autorizzazione come nuova dimensione della libertà punto il socialismo come massima espansione delle produzioni e dei servizi che incorporano e socializzano la conoscenza, i saperi e accrescono le opportunità degli individui che vi partecipano» in B. TRENTIN, *Diari 1988-1994: gli anni della segreteria generale della CGIL*, Ediesse: Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 2017.

to irrinunciabile per la controparte datoriale e per i governi, nell'ambito delle scelte aziendali e di politica economica: questo è stato, a nostro avviso, il principale fattore frenante di ogni iniziativa – contrattuale o legislativa – verso un compiuto modello di partecipazione dei lavoratori. L'impostazione conflittuale ha incrinato la possibilità di sviluppo delle relazioni industriali in senso partecipativo. Ne è prova il fatto che, in aziende in cui è stato maggiormente valorizzato il contributo dei lavoratori, si sono potute instaurare prassi partecipative: ci riferiamo alle aziende a partecipazione pubblica, statale e locale, come ad esempio l'Iri oppure in cui la proprietà ha costruito percorsi di valorizzazione dei lavoratori, come la Olivetti.

La partecipazione sindacale e conflittuale si è manifestata, nel tempo, mediante due tendenze di fondo: la contrattazione accentrata e il protagonismo delle organizzazioni sindacali nella definizione delle politiche economiche mediante la concertazione.

I sindacati, mediante la contrattazione collettiva, hanno perseguito obiettivi rivendicativi. Questa impostazione è stata sostenuta da Cgil e Cisl in modo unitario ancorché per ragioni distinte: la Cgil temeva «il pericolo di una legislazione sfavorevole» perché operata da governi politicamente sfavorevoli e perché la soluzione di una partecipazione aziendale presentava «forti rischi di corporativismo in mancanza di un accordo a un piano nazionale»; la Cisl esprimeva una permanente contrarietà circa un intervento legislativo in una materia sindacale che doveva maturare solamente nel consenso tra le parti sociali³⁶.

Dagli anni '70, le organizzazioni sindacali hanno esteso il perimetro della contrattazione, così da ricomprendere, oltre alle tradizionali tematiche legate al livello retributivo e alle condizioni di lavoro, aspetti legati a crisi industriali e alla politica degli investimenti, utilizzando le forme del conflitto sindacale³⁷. Il sistema sindacale ha accentuato nel tempo il suo carattere strumentale monodimensionale: il contratto collettivo era utilizzato «come unico strumento di influenza e di intervento collettivo sia a livello macroeconomico sia a livello di impresa»³⁸.

Lo sviluppo della contrattazione come canale di partecipazione economi-

³⁶ S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 90.

³⁷ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 11.

³⁸ T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1, 1988, p. 789.

ca ha inciso sulla presenza dei sindacati nell'impresa e sulle forme di partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro. In particolare, fin dagli anni '50, la Cgil, confermando la preferenza per una centralizzazione della contrattazione, aveva inteso depotenziare le competenze delle Commissioni interne, privandole di ogni forma contrattuale; negli accordi interconfederali sulle Commissioni, infatti, ad esse si attribuirono funzioni ispettive, consultive e di assistenza dei lavoratori nelle controversie singole³⁹. In questa scelta circa le Commissioni interne si manifestava l'indirizzo che caratterizzò le relazioni industriali degli anni a venire: una chiara preferenza per un modello concertativo nazionale "trasformativo" della condizione operaia e una corrispettiva svalutazione del ruolo di auto-organizzazione e co-decisione dei lavoratori nell'azienda⁴⁰. Diverso indirizzo assunse la Cisl che, mediante l'istituzione delle sezioni aziendali secondo il modello di una 'contrattazione articolata', perseguì lo scopo di introdurre tavoli aziendali sulle questioni concernenti le singole realtà economiche. Scelta quest'ultima condivisa più tardi anche dalla Cgil che, dalla fine degli anni '60, cominciò ad istituire i Consigli di fabbrica.

Vi è stato poi, nello sviluppo delle relazioni industriali, un mutamento del sindacato da organizzazione prevalentemente orientata alla promozione dello 'statuto' dei lavoratori a movimento con un'incidenza significativa circa le politiche economiche complessive. Il sindacato divenne «il "movimento" e al tempo stesso l'istituzione, che, all'interno dello Stato democratico-parlamentare, "rappresenta" non più e non solo i lavoratori affiliati (secondo la tradizionale concezione che rinvia all'associazionismo dei privati), ma unifica e personifica, in modo originario e organico gli uomini della "fabbrica", nella specifica dimensione economico-politica di "classe operaia"»⁴¹. Il sindacato, soprattutto sul finire degli anni '60, mutò profondamente la sua funzione: «da soggetto "economico" in soggetto "politico"»⁴². La sede politica fu individuata come quella più consona per risolvere i problemi generali del lavoro⁴³.

³⁹ P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, cit.

⁴⁰ Con ciò non si intende sminuire il ruolo assunto dalla Cgil in termini di tutela e promozione dei lavoratori di quegli anni; quanto piuttosto segnalare la linea di tendenza per cui tale modalità di azione si sia fondata su un'opzione nazionale di riforma sistematica che affondava le sue radici nel sistema ideologico della sinistra italiana legata al Partito comunista.

⁴¹ B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, cit., p. 153.

⁴² *Ivi*, pp. 151-152.

⁴³ «La sede è quella politica, la dimensione è quella dei problemi generali del Paese: le intese si devono ricercare, e si possono accettare, al livello della direzione complessiva del

L'azione concertativa conduceva il sindacato distante dal modello di organizzazione di base, fortemente radicata nei luoghi di lavoro; esso era «immaginato non già come espressione organica e immediata del formarsi delle coscienze di classe nel luogo in cui si creano rapporti sociali di produzione fondamentali, ma piuttosto come una sorta di gruppo di pressione eretto a difesa di interessi non immediatamente politici»⁴⁴.

Il sistema di relazioni industriali, inoltre, è andato strutturandosi verso un modello di partecipazione sindacale disarticolata – perché non iscritta in un programma chiaro di rappresentanza, ma legata alle dinamiche della contrattazione – e accentrata – perché rivendicativa a livello nazionale, mediante la concertazione. La mediazione sindacale si è dunque frapposta tra lavoro e lavoratore, per garantire l'avanzamento dei diritti, ma anche comprimendo la possibilità di dare espressione a forme di partecipazione diretta dei lavoratori nei luoghi di lavoro. A risentire di questa impostazione, come si metterà in luce, non è stata solo l'attuazione dell'art. 46 Cost., ma anche una più ampia concezione della rappresentanza degli interessi.

d) *La legittimazione del regime sindacale “di fatto” operata dalla dottrina*

Il regime delle relazioni industriali si consolidò attorno a «una concezione rigorosamente privatistica, fondata sulla fiducia nella autonomia del sindacato e dei gruppi sociali in genere come fattore propulsivo del sistema pluralistico e nella capacità di questo sistema di autogovernarsi spontaneamente»⁴⁵. Si trattava, a ben vedere, non solo della fiducia verso il pluralismo sociale, ma anche dell'opportunità di ottenere un risultato simile a quello contemplato dall'art. 39 Cost. quanto agli effetti, evitando il vincolo della registrazione. Parte dei giuslavoristi hanno ritenuto di dare legittimazione a tale evoluzione fattuale, in quanto si è ritenuto che fosse la Costituzione a non aver dato interpretazione coerente con il sistema di relazioni economiche o ad aver sopravvalutato alcune sedi dello svolgimento delle relazioni istituzionalizzate delle parti sociali. Tanto che, già alla fine degli anni '50, si rilevava che «sul

sistema economico, e come aspetto di un più generale rapporto di partecipazione, che investa la direzione dell'intera società nazionale»: F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, cit., p. 158.

⁴⁴ U. ROMAGNOLI, *Consigli di fabbrica e democrazia sindacale*, in *Prospettiva sindacale*, 2, 1971, pp. 17-104.

⁴⁵ T. TREU, *Il sindacato fuori della costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 2, 1975, pp. 199-233.

piano sindacale la libertà e l'autonomia delle associazioni si vanno realizzando, pur tra ricorrenti pericoli e tentazioni, attraverso un regime di fatto che ha reso beneficamente quiescente la norma costituzionale»⁴⁶.

Il problema della libertà sindacale è stato a lungo dibattuto in dottrina. La libertà sindacale, infatti, è innanzitutto dilemma teorico in cui si dovrebbero conciliare «la tutela di una libertà, che nasce ed è concepita come patrimonio dell'individuo, ma che si fa concreta attraverso le forme di coalizione, con le necessità imposte dalla sua prevalente realizzazione grupppale»⁴⁷. Questo nodo teorico fa emergere la tensione che percorre l'art. 39 Cost. che tenta una conciliazione tra «associazionismo sindacale ed estensione dell'efficacia dell'autonomia contrattuale collettiva anche ai non-soci, appartenenti però sociologicamente al medesimo gruppo economico». Si tratta della tensione «tra momento volontaristico – che è quello in cui si esprime la libertà del soggetto – e ambito di efficacia della volontà, che va inteso come momento necessitante nel dispiegarsi dell'attività sindacale»⁴⁸. Proprio da queste tensioni sono discese plurime letture dell'art. 39 Cost. che hanno accentuato ora la libertà associativa, ora la necessità di sviluppare un sistema contrattuale maggiormente efficace.

Si è diffusa una lettura, a lungo prevalente, che faceva rientrare l'associazionismo sindacale nel diritto privato, a motivo del fine egoistico che spinge i lavoratori ad aderire all'ente collettivo e in coerenza con le teorie contrattualistiche della subordinazione⁴⁹. Scriveva Carlo Esposito che il fatto che la libertà sindacale sia svolta collettivamente non ha a che vedere con il fine, ma con il mezzo poiché l'«ammaestramento dell'esperienza» insegna a «datori di lavoro e lavoratori [...] ad ottenere la migliore tutela dei propri, egoistici interessi, uniti invece che isolati, uniti durevolmente invece che transitoriamente»⁵⁰. I sindacati, infatti, «non sono enti pubblici, ma privati. Corrispondentemente l'attività che i singoli svolgono per la creazione di tali enti non è di indole “morale” o “ideale” ma economica e egoistica e gli enti creati sono anch'essi enti privati»⁵¹.

La prospettiva privatistica non arretrava il piano della tutela e, anzi, rico-

⁴⁶ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 19.

⁴⁷ B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, cit., p. 4.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Si veda in proposito Cap. I, p. 64 ss.

⁵⁰ C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana: saggi*, cit., p. 165.

⁵¹ *Ibidem*.

nosceva come l'art. 39 Cost. avesse effettivamente posto le basi per una «auto-tutela» mediante «auto-organizzazione». Tale tutela, anche collettiva, si riconosceva essere espressione del singolo e pertanto si poggiava sull'esercizio personale della libertà sindacale, non su quella collettiva; in questo senso l'art. 39 Cost. innovava rispetto al «rapporto Stato-singolo esistente nell'ordinamento previgente: la libertà del soggetto privato si trasforma in soggezione o subordinazione sindacale del medesimo solo in quanto egli voglia tale soggezione»⁵². Complessivamente da questa lettura privatistica si giunse ad affermare che il contenuto della libertà sindacale è il seguente: «a) nella libertà o no di svolgere attività sindacale; b) nella libertà di costituire una associazione sindacale; c) nella libertà dallo Stato e da altri soggetti privati»⁵³.

Vi è stata poi una lettura della libertà sindacale che ha tentato di mettere in luce la doppia natura del movimento: pubblicistica e privatistica. In questa chiave di lettura si è collocato il pensiero di Prosperetti il quale ha annotato come nella contrattazione collettiva si saldino «la funzione della tutela dell'interesse collettivo professionale» e «la funzione di integrazione normativa della legislazione statale, mostrando appunto il duplice valore del sindacato rispetto all'interesse del singolo socio ed a quello della comunità generale»⁵⁴.

Diversa impostazione è stata proposta dagli autori che hanno tentato di inquadrare la libertà sindacale nella prospettiva del conflitto tra lavoratori e datori di lavori. Per Gino Giugni la libertà sindacale vive attraverso l'organizzazione in quanto è libertà che si realizza nell'auto-organizzazione dei lavoratori, per rappresentare unitariamente le istanze dinanzi al datore di lavoro. La libertà sindacale trasla da un profilo soggettivo meramente individualistico a uno collettivo⁵⁵.

Nel quadro ricostruttivo attorno al problema della mancata attuazione dell'art. 39 Cost., il problema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi è sempre stato centrale e banco di prova per le implicazioni delle diverse impostazioni dottrinali⁵⁶. Lo è stato in ragione del fine che il legislatore costituzionale ha inteso riconoscere in questo principio: «armonizzare il rafforzamento della capacità contrattuale del lavoratore, attraverso lo strumento del libero associazionismo, con la necessità – di ordine pratico-politico, an-

⁵² R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Giuffrè, Milano, 1963.

⁵³ B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, cit., pp. 11-12.

⁵⁴ G. PROSPERETTI, *Libertà sindacale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 497.

⁵⁵ G. GIUGNI *et al.*, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 1996.

⁵⁶ Sulla tesi pubblicistica dell'*erga omnes* C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit.

ch'essa connaturata al sindacalismo – di ottenere una disciplina delle condizioni di lavoro uguale per tutti i lavoratori, indipendente dalla loro adesione a qualunque sindacato»⁵⁷.

La soluzione adottata dal costituente è stata complessa, ma coerente con il sistema costituzionale di riconoscimento della centralità del lavoro e delle formazioni sociali. Essa prevede che «un soggetto di diritto privato, in possesso di uno specifico riconoscimento giuridico – che, tuttavia, non incide sulla sua natura privatistica – pone in essere atti efficaci anche nei confronti di coloro che, formalmente, nulla hanno a che vedere con il soggetto stipulante»⁵⁸.

Secondo il pensiero di Mortati, l'efficacia *erga omnes* derivava dalla natura oggettiva dell'interesse pubblico perseguito mediante la funzione sindacale, non dalla natura soggettiva delle parti. Dunque, scriveva Mortati, i sindacati sono «ordinamenti sociali» che attuano fini «e non genericamente interessi»⁵⁹ che la Costituzione riconosce come meritevoli di particolare tutela.

Per altri, come Santoro Passarelli, invece il contratto collettivo stipulato dai sindacati – non registrati – era strumento dell'autonomia collettiva che, nel conflitto, tutela gli interessi di una parte; è contratto di diritto comune, obbligatorio per le sole parti firmatarie e con effetti *ultra partes*⁶⁰.

Da questi rapidi cenni sui diversi orientamenti dottrinali circa la libertà sindacale e il contratto collettivo, si intendeva far emergere la ricchezza del dibattito che ha accompagnato i primi decenni della vita repubblicana. Nel tempo, anche in ragione della cristallizzazione fattuale del regime delle relazioni industriali, si è consolidato in dottrina il sostegno al carattere privatistico del movimento sindacale, indicato come un vantaggio per la preservazione del pluralismo e dell'autonomia delle organizzazioni dei lavoratori, contro ogni rigurgito neo-corporativo⁶¹.

e) *Il consolidamento del regime fattuale: lo Statuto dei lavoratori*

Lo Statuto dei lavoratori consolidò giuridicamente il regime sindacale “di fatto”. La l. 300/1970 non prese in considerazione il congegno costituzionale

⁵⁷ B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, cit., p. 32.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 194.

⁶⁰ F. SANTORO-PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, Cedam, Padova, 1950.

⁶¹ P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 20 ss.

della registrazione e dell'accertamento dei meccanismi democratici interni ai sindacati, ma complessivamente dispose un sostegno alla libertà sindacale nei luoghi di lavoro e di contrasto alle discriminazioni. Lo Statuto consolidò la prassi sindacale poiché introdusse, oltre alla disciplina di tutela dei lavoratori, una vasta legislazione di sostegno per la presenza dei sindacati nelle aziende⁶². In tal senso, è significativo sottolineare che lo Statuto non definì le «componenti strutturali» delle relazioni industriali (rappresentatività degli attori, procedure della contrattazione ed effetti dei contratti collettivi, la disciplina del conflitto)⁶³; esse erano presupposte nel loro manifestarsi.

Lo Statuto fu adottato per perseguire due obiettivi di politica del diritto: il sostegno del sindacato nei luoghi di lavoro e la promozione del «garantismo individuale del cittadino contrattualmente tenuto ad adempiere l'obbligazione di lavorare alle dipendenze altrui»⁶⁴. Nello Statuto vi fu una forte «valorizzazione della controparte sindacale» che procedeva «di pari passo con la predisposizione di precisi vincoli giuridici per il datore di lavoro e con il conseguente rafforzamento della tutela del lavoratore»⁶⁵.

Autorevole dottrina ha ravvisato un'identità di finalità tra l. 300/1970 e il diritto alla collaborazione alla gestione; la presenza sindacale nelle aziende sancita dallo Statuto, seppur attuata con mezzi differenti, sarebbe da leggersi come forma di partecipazione *ex art.* 46 Cost. Secondo questa ricostruzione, ne discenderebbe una lettura costituzionalmente orientata della l. 300 che tenga conto delle «esigenze della produzione», quale limite espresso che l'art. 46 pone agli strumenti di partecipazione. Per Mengoni, infatti, l'art. 46 costituiva un «canone interpretativo dello statuto dei diritti dei lavoratori», con la conseguenza che l'istituzionalizzazione dei poteri di controllo dei lavoratori nelle imprese, anche se attuata secondo il modello della «partecipa-

⁶² Tre questi: la facoltà di indire assemblee dei lavoratori in orario o fuori orario di lavoro, art. 20; indire referendum tra i lavoratori, art. 21; poter usufruire di permessi retribuiti e non retribuiti per l'espletamento del mandato e per la partecipazione alle attività sindacali esterne, art. 24; disporre di spazi per le affissioni di comunicati, art. 25; disporre di locali aziendali idonei allo svolgimento delle riunioni, art. 27; libertà dei lavoratori di svolgere proselitismo in aziende di raccogliere contributi in favore delle organizzazioni sindacali, art. 29: M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 170.

⁶³ T. TREU, *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 3, 2021, p. 3 ss.

⁶⁴ U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *il Mulino*, 4, 2018, pp. 690-702.

⁶⁵ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 52.

zione conflittuale»⁶⁶, comporta una «corresponsabilizzazione al mantenimento dell'efficienza del sistema produttivo»⁶⁷. La partecipazione conflittuale iscritta nello Statuto si sarebbe dovuta temperare, nel segno dell'art. 46, con la corresponsabilità per la produzione.

Di diverso segno è stata la prospettiva di chi ha sottolineato la necessità di avviare un'interpretazione dello Statuto, specialmente degli artt. 9 e 19, secondo l'art. 46 Cost., ma tenendo fermo «il carattere conflittuale delle relazioni industriali e la pratica contrattuale del regolamento degli opposti interessi»⁶⁸, volendo enfatizzare come lo Statuto non abbia affatto inteso superare la partecipazione conflittuale che contraddistingue il sistema di relazioni industriali italiano e, anzi, l'abbia rafforzata, offrendo ad essa garanzie e supporto.

Al netto del dibattito sul carattere fortemente conflittuale della presenza sindacale in azienda oppure più aperto a possibilità di conciliazione tra le istanze delle parti in vista dello sviluppo economico⁶⁹, si può rilevare come lo Statuto abbia sancito «l'ingresso del sindacato nelle singole unità produttive»⁷⁰, segnando così «il definitivo superamento di qualsiasi modello di co-gestione tra lavoratori e imprenditore, di partecipazione collaborativa, “pura”, di ogni tipo di soluzione “comunitaria” nella gestione dei rapporti economici dell'azienda»⁷¹. Con lo Statuto dei lavoratori si giunse pertanto alla ratifica formale di quel regime di fatto che vedeva nei sindacati i soggetti della partecipazione economica e nel conflitto la modalità di svolgimento della democrazia economica.

Ciò fu particolarmente evidente a seguito dei mutamenti introdotti dallo Statuto dei lavoratori, a partire dai rinnovi dei contratti collettivi del 1974. Il sindacato occupò un ruolo esterno rispetto all'interlocuzione con l'impresa, secondo un modello che riconosceva i seguenti diritti: il diritto del sindacato all'annuale informazione, da parte imprenditoriale, sulle previsioni degli investimenti; il diritto del sindacato all'esame congiunto degli effetti degli investimenti su occupazione, indirizzi produttivi e localizzazioni e condizioni ambientali-ecologiche; il diritto del sindacato a incontri annuali per l'accer-

⁶⁶ L. MENGONI, *Introduzione*, cit., p. 31.

⁶⁷ *Ivi*, p. 33.

⁶⁸ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 77.

⁶⁹ Per una più ampia ricostruzione del dibattito P. PERLINGIERI, M. MARCO, *Art. 46*, cit., p. 321.

⁷⁰ E. PAPARELLA, *Art. 46*, cit.

⁷¹ G. PISTORINO, *Art. 46*, cit., p. 309.

tamento delle realizzazioni; il diritto del consiglio di fabbrica all'informazione dei programmi di investimento concernenti il miglioramento dell'ambiente di lavoro e la sicurezza⁷². I primi sviluppi del sistema partecipativo – inizialmente con il riconoscimento di diritti di informazione e consultazione – erano dunque affidati al sindacato.

Negli anni '70 vi fu un consolidamento della peculiare via partecipativa italiana: da una parte, infatti, si affermava un più ampio riconoscimento dei diritti dei lavoratori; dall'altra, permaneva una separazione conflittuale fra proprietà e lavoro. Sotto questo secondo profilo, infatti, era marcata la subalternità dei lavoratori e il ruolo del sindacato come strumento collettivo per il riequilibrio dei rapporti economici diseguali.

Lo Statuto dei lavoratori si pose a chiusura del sistema di relazioni industriali, fondato su due pilastri: la legge come presidio a garanzia del posto del lavoro (art. 18)⁷³ e la presenza sindacale aziendale per la tutela dei diritti dei lavoratori e per la negoziazione dei contratti. Tale modello, pertanto, presupponeva l'immodificabilità della subordinazione intesa come alienità del prodotto e dell'organizzazione produttiva (Corte cost. 12 febbraio 1996, n. 30) e tentava, in via riparativa, di strutturare il «potere sindacale come strumento di compensazione delle asimmetrie potestative caratteristiche del rapporto di lavoro»⁷⁴. Fattualmente la partecipazione rimase in un cono d'ombra perché incompatibile con tale concezione dei rapporti aziendali e di un'idea solamente antagonistica del conflitto e delle relazioni industriali⁷⁵.

⁷² F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 231.

⁷³ Scriveva Giugni, «la tutela del posto del lavoro è di fatto l'unico profilo normativo in cui si sia realizzata una forma di tutela del diritto del lavoro»: G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in L. MENGONI, M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e pensiero, Milano, 1998, p. 47.

⁷⁴ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 54.

⁷⁵ Luigi Mengoni, pur con accenti critici ispirati dalla lettura civilistica di Barassi, ha scritto: «Le norme di sostegno (o promozionali) della presenza sindacale all'interno delle aziende hanno creato le condizioni di una interazione costante tra coalizione e subordinazione, che ha depotenziato la rilevanza giuridica attribuita dal codice alle «esigenze (o all'interesse) dell'impresa» come criterio di conformazione dei poteri dell'imprenditore. Ma non si può dire che abbiano integrato strutturalmente la coalizione nella fattispecie del rapporto. Quella che i critici della seconda metà del secolo chiamano «la scelta di Barassi», cioè l'individuazione nella subordinazione del criterio di qualificazione del rapporto, impedisce tecnicamente questa integrazione. Coalizione e subordinazione non sono coordinabili nel rapporto di lavoro come poteri simmetrici: la coalizione è un potere collettivo, mentre il potere direttivo del datore, di cui la subordinazione del prestatore è il lato passivo, è un effetto del contratto individuale, i cui modi di svolgimento possono, e alcuni debbono, formare materia

f) La presenza sindacale nei luoghi di lavoro

Nell'esperienza italiana la presenza sindacale nei luoghi di lavoro è sempre stata caratterizzata da una tensione tra mobilitazione esterna alle imprese e forme – sempre in divenire – di rappresentanza interna. Paradigmatica di questa tensione è stata l'esperienza delle Commissioni interne, istituite nel 1943 e sostanzialmente abbondante alla fine degli anni '40, per avviare un canale unico di rappresentanza⁷⁶.

Lo Statuto dei lavoratori, come accennato nel paragrafo precedente, ristrutturò l'organizzazione del sindacato all'interno dell'impresa. L'art. 19 dello Statuto consacrava i caratteri fondamentali della presenza sindacale in azienda⁷⁷. Il legislatore, infatti, introdusse le Rappresentanze sindacali aziendali (Rsa) che i sindacati promossero, istituendo i cosiddetti Consigli dei delegati, e che presero definitivamente il posto delle depotenziate Commissioni interne. Le Rsa, secondo la *ratio* dello Statuto, si sarebbero dovute costituire nella complementarità tra attivazione dei singoli lavoratori e accompagnamento da parte delle sigle sindacali maggiormente rappresentative a livello confederale. Con il patto federativo del 3 luglio 1972, con cui le tre maggiori sigle sindacali costituirono la Federazione Cgil Cisl Uil, si riconobbe espressamente che il Consiglio dei delegati era «l'istanza sindacale di base con potere di contrattazione sui posti di lavoro»⁷⁸. Fu dunque istituzionalizzata una rappresentanza interna alla fabbrica a canale unico di contrattazione⁷⁹, convogliando nelle Rsa, sia forme di partecipazione che la con-

di accordi collettivi istituzionalizzati ai livelli aziendali»: L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 104.

⁷⁶ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 246.

⁷⁷ Lo Statuto «è il “sostegno” dell'ordinamento statuale al cd. sistema sindacale di fatto, nei decenni '50-'60 sviluppatosi e, al volgere degli anni '60, in difficoltà, investito anch'esso da più generali tendenze dell'epoca; 2) è la consacrazione, nell'ordinamento statuale, del sindacato maggiormente rappresentativo – perno del sistema sindacale di fatto –, secondo una precisa scelta di valore del legislatore ispirata all'istanza solidaristica del progetto costituzionale; 3) infine, assume una valenza almeno altrettanto importante per quello che, con parole ormai molto note, è stato definito il «non detto» dello Statuto»: L. ZOPPOLI, *Art. 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 201, 2014, p. 2.

⁷⁸ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 171.

⁷⁹ Per alcuni «canale unicissimo», poiché tramite esso si sviluppavano tutte le forme di relazione con le aziende A. ACCORNERO, *Le rappresentanze sindacali di base sui luoghi di*

trattazione, pur avendo sempre dato formale cittadinanza a forme miste (immediate e mediate) di rappresentanza.

Nella sua versione originaria l'art. 19 della l. 300/1970 prevedeva la facoltà di costituire «ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva» le rappresentanze sindacali aziendali nell'ambito o «delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale» oppure «delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva». La disposizione, pertanto, valorizzava e obbligava a valutare «la maggiore rappresentatività dei sindacati al livello confederale, ossia al livello più alto possibile di centralizzazione burocratica dove i singoli rappresentati non hanno accesso diretto, e dissimula che la maggiore rappresentatività è uno stato di grazia che non può durare in eterno»⁸⁰. Lo Statuto aveva previsto che, da una parte, il potere rappresentativo fosse conferito alle confederazioni maggiormente rappresentative; dall'altro, era adottato un ulteriore criterio, facendo derivare la rappresentatività dalla rappresentanza sindacale a livello di categoria o territoriale. I due parametri, apparentemente contraddittori, si giustificavano perché conferivano il potere contrattuale alle tre grandi confederazioni e, parimenti, tenevano conto della peculiarità di alcune categorie in cui vi era la presenza di associazioni firmatarie di contratti collettivi estranee alle tre grandi confederazioni⁸¹.

Negli anni '90 la presenza sindacale in azienda mutò nuovamente i suoi caratteri. L'espansione economica e il ritrovato clima di unità tra le Cgil, Cisl e Uil portò alla sottoscrizione dapprima dell'accordo interconfederale del 1° marzo 1991 – con cui i sindacati diedero vita alle Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) e si ripromettevano di fare un più ampio ricorso al *referendum* come strumento di consultazione aperto a tutti i lavoratori, prescindendo dunque dal legame associativo⁸² – e, successivamente, al Protocollo del 23 luglio 1993. Quest'ultimo mirava a ricomporre il quadro della rappresentanza sindacale nelle aziende mediante il modello della Rsu di cui le tre sigle confederali si garantivano il controllo con la riserva di un terzo dei

lavoro, in M. CARRIERI (a cura di), *L'incerta rappresentanza: sindacati e consenso negli anni '90*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 21.

⁸⁰ U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, cit., p. 696.

⁸¹ P. TOSI, *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1, 2014, pp. 1-18.

⁸² M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 227.

membri⁸³: tale composizione fece sì che le Rsu non uscirono dalla ambiguità che aveva già caratterizzato l'esperienza delle Commissioni interne e, più in generale, delle esperienze di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Le rappresentanze sindacali unitarie presentavano una duplice natura: esse erano legate alla gerarchia sindacale (che si riservava, oltre alla possibilità di designare 1/3 dei componenti, anche il potere di revocare i rappresentanti eletti); d'altra parte, le Rsu rappresentavano i lavoratori che, mediante l'elezione, avevano conferito a tale organismo un mandato di rappresentanza generale della collettività dei lavoratori⁸⁴.

Le principali organizzazioni sindacali italiane individuarono nel modello della Rsu una possibile soluzione alla crisi di rappresentanza del sindacato e un utile strumento di riorganizzazione del sistema di relazioni industriali. Il fatto che la composizione delle Rsu fosse istituita attraverso un procedimento elettivo a suffragio universale⁸⁵ al quale potevano (e possono) partecipare tutti i lavoratori impiegati in una data unità produttiva, a prescindere dalla loro eventuale appartenenza sindacale, consentiva di delineare la Rsu come un organo sindacale pienamente ed effettivamente rappresentativo, in grado di assurgere ad attore principale della contrattazione collettiva aziendale. Ciò in ragione, principalmente, della natura elettiva e del meccanismo inter-

⁸³ Il vincolo del cosiddetto "terzo riservato" fu poi superato: infatti, l'art. 2 dell'Accordo Interconfederale del 20.12.1993 prevedeva che un terzo dei seggi fosse riservato alle associazioni firmatarie del Ccnl applicato nell'unità produttiva, mentre il restante 2/3 a: a) associazioni sindacali firmatarie dell'Accordo e del Ccnl applicato nell'unità produttiva; b) associazioni sindacali formalmente costituite, a condizione che le stesse accettino formalmente ed espressamente la regolazione dettata dall'Accordo e che le liste presentate abbiano raccolto un numero di firme di lavoratori pari al 5% del totale degli aventi diritto al voto. L'art. 2 dell'Accordo Interconfederale del 20.12.1993 appare oggi superato, attesa la sottoscrizione dell'Accordo Interconfederale del 10.1.2014 ("Testo Unico sulla Rappresentanza") il quale ha rideterminato e innovato i meccanismi alla base della costituzione e del funzionamento delle Rsu.

⁸⁴ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 228.

⁸⁵ A seguito della sottoscrizione dell'Accordo Interconfederale del 10.1.2014 ("Testo Unico sulla Rappresentanza"), tutti i seggi della Rsu devono essere oggi attribuiti a fronte di un'elezione a suffragio universale e a scrutinio segreto fra tutti i lavoratori impiegati in una data unità produttiva. I seggi sono attribuiti secondo il metodo proporzionale a favore dei lavoratori di ogni lista che abbiano ricevuto il maggior numero di preferenze. La presentazione delle liste elettorali è consentita in presenza di un numero di firme di lavoratori in forza presso l'unità produttiva pari al 5% degli aventi diritto al voto nelle aziende con oltre 60 dipendenti e un numero di firme pari a 3 nelle aziende con dipendenti in numero compreso fra 16 e 59.

no di adozione delle decisioni su base maggioritaria delle Rsu che permettevano loro di interloquire con il datore di lavoro forti dell'apporto dato dalle singole organizzazioni sindacali in esse rappresentate, per il tramite dei candidati eletti. Così configurate, le Rsu costituirono un veicolo di determinazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali che, su scala nazionale, intendevano prendere parte alla contrattazione collettiva e condurre le trattative per la stipulazione di Ccnl.

A modificare il modello delle Rsu fu l'esito del referendum dell'11 giugno 1995. Con riferimento alle rappresentanze sindacali e aziendali vennero infatti proposti due quesiti referendari: il primo domandava di eliminare ogni condizione per la costituzione delle rappresentanze; il secondo quesito – che alla prova referendaria raggiunse il quorum con esito positivo – puntava all'eliminazione del riferimento alle confederazioni maggiormente rappresentative iscritto nell'originario art. 19 dello Statuto, attribuendo le prerogative sindacali in azienda alle rappresentanze sindacali aziendali che erano costituite nell'ambito delle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati all'unità produttiva. Il nuovo testo dell'art. 19, superando la presunzione di rappresentatività del sindacato confederale, introdusse il criterio di accertamento della rappresentatività da verificarsi in concreto con riferimento alla sottoscrizione del contratto collettivo sia nazionale che aziendale; in questo senso, al fine di poter accedere ai diritti sindacali riconosciuti dallo Statuto dei lavoratori, per le parti sociali si introduceva l'obbligo di sottoscrivere un contratto collettivo applicato all'unità produttiva.

Come rilevato dalla Corte costituzionale, a seguito del referendum, con la «caduta della lettera a) dell'art. 19, il concetto di “maggiore rappresentatività” ha perduto la rilevanza di fonte di rappresentatività presunta ai fini endoaziendali» (Corte cost. sent. n. 244/1996) ed è divenuta necessaria la verifica del criterio della rappresentatività effettiva.

A seguito del contezioso scaturito dalla costituzione delle Rsa nel gruppo Fiat, a riscrivere nuovamente l'art. 19 è stata la sentenza n. 231/2013 della Corte costituzionale. La pronuncia additiva ha esteso la legittimazione alla costituzione di Rsa non solo ai sindacati che abbiano sottoscritto i contratti collettivi applicabili all'unità produttiva, ma anche a quelli che abbiano partecipato in modo attivo alle trattative, ma che successivamente abbiano deciso di non sottoscrivere i contratti, non ritenendoli idonei a soddisfare gli interessi dei lavoratori.

La Corte costituzionale, infatti, ha sottolineato come, con la disposizione dell'art. 19, così come emendata all'esito del referendum del 1995, veniva meno la «funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresen-

tatività», essendo stata abrogata la lett. a) del menzionato articolo; d'altro lato, «per una sorta di eterogenesi dei fini», l'art. 19 si era trasformato in un «meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative»⁸⁶. L'intervento della Corte introduceva il criterio della partecipazione attiva alle trattative, non essendovi meccanismi per valutare obiettivamente la maggior rappresentatività. L'esito della sentenza 231 è paradossale: in un regime tutto incentrato sull'informalità, la Corte ha cristallizzato il fatto che la partecipazione alla trattativa delle sigle (presunte) maggiormente rappresentative a livello nazionale è «l'“occasione” del rilievo giuridico della rappresentatività»⁸⁷. La pronuncia ha fatto correttamente salvo un canale di rappresentatività per garantire l'inclusione dei sindacati attivi per evitare che i datori di lavoro avessero il potere di escludere i sindacati non firmatari dalle Rsu, ma parimenti – così facendo – tale canale sembra svuotarsi di un progetto realmente partecipativo e rappresentativo dei lavoratori, se non in nome di un'influenza di fatto. Ne consegue che, dopo la sentenza della Corte, i sindacati più rappresentativi possono sedere al tavolo delle trattative, decidere se firmare il contratto aziendale e ad essi è data la possibilità di concorrere a formare le rappresentanze aziendali. Pertanto, come riconosciuto dalla Corte, si esclude «espressamente che di un sindacato significativamente rappresentativo si possa giustificare la non ammissione alle trattative»⁸⁸.

L'art. 19 della l. 300/1970, anche a motivo della mancata attuazione dell'art. 39 Cost., ha svolto un compito «di raccordo funzionale tra ordinamento statuale e ordinamento intersindacale»⁸⁹ poiché con esso si è tentato di risolvere il rapporto tra rappresentatività e capacità di contrattazione che, a livello nazionale, non aveva trovato una soluzione: in tal senso, l'art. 19 rappresenta «il simbolo della nostra “costituzione materiale”, a fronte della non attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Carta costituzionale»⁹⁰. A motivo di ciò, la disposizione è, però, stata interpretata – proprio alla luce

⁸⁶ L. ZOPPOLI, *Art. 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, cit., p. 5.

⁸⁷ *Ivi*, p. 7.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Utet, Torino, 2003, p. 102.

⁹⁰ L. ZOPPOLI, *Art. 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, cit., p. 12.

della storia sindacale “accentratrice” di cui si è fatto più volte cenno – come il precipitato della concertazione nazionale in sede aziendale, limitando la partecipazione dei lavoratori esterni al sindacato a un puro atto formale, anche dopo la modifica introdotta dal referendum del 1995⁹¹.

L’evoluzione interpretativa e le modifiche dell’art. 19 dello Statuto hanno condotto a marginalizzare l’apporto dei singoli lavoratori che, già letteralmente, si attestava all’iniziativa di costituzione delle Rsa. Il legislatore dello Statuto ha incoraggiato «il sindacato-istituzione a comportarsi più da tutore che da mandatario e, in conseguenza, a trattare il rappresentato come un soggetto a metà strada tra il capace e l’incapace, col risultato di farne il destinatario finale di decisioni prese, chissà dove e come, in suo nome, pur in assenza di una procura»⁹². Anche nei luoghi di lavoro, si è così consolidato quel regime di fatto che ha escluso forme istituzionalizzate di rappresentanza diretta dei lavoratori.

g) *La concertazione come esito di un processo di verticalizzazione della partecipazione economica*

La via italiana alle relazioni economiche, particolarmente a seguito dell’approvazione dello Statuto dei lavoratori, ha permesso di raggiungere significativi risultati in termini di protezione e tutela dei diritti dei lavoratori. L’esito di quella stagione fu l’«aureo trentennio del Diritto del lavoro» in cui si ebbe una «felice affermazione di un modello normativo simboleggiato dallo Statuto dei lavoratori e dalle rigidità imposte ai poteri datoriali». Un modello che ebbe il merito «di neutralizzare le punte più aspre del potere datoriale, sulla base di un maggiore rispetto dei diritti di libertà, sicurezza e dignità del cittadino-lavoratore, ma, al tempo stesso, ha rilegittimato l’organiz-

⁹¹ L’attuale formulazione dell’art. 19 della l. 300/1970 prevede che le «rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell’ambito: b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva». Come è noto, nella vertenza tra la FIOM e il Gruppo Fiat, la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 231/2013 per dichiarare l’illegittimità costituzionale della lett. b) nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda.

⁹² U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, cit., p. 697.

zazione di impresa, ponendola al riparo dalle contestazioni di marca sessantottina»⁹³.

Gli anni '80 rappresentarono un tempo di sperimentazione della mediazione sindacale. Infatti, un progressivo decremento dell'antagonismo tra le parti sociali contribuì, da un lato, alla stipula di accordi trilaterali tra governo e parti sociali e, dall'altro, all'introduzione di protocolli che miravano a istituire o consolidare procedure di informazione e consultazione sindacale in merito alle decisioni aziendali. Tra questi protocolli il più noto è quello introdotto presso l'Iri nel 1984 e il coevo documento sul lavoro di Federmeccanica. Il Protocollo Iri mirava a una consultazione e al coinvolgimento delle organizzazioni sindacali circa la ristrutturazione delle imprese del gruppo: anche se per alcuni osservatori tali protocolli rimasero sostanzialmente inattuati, essi permisero di introdurre nei contratti collettivi, in particolare nella 'premessa politica' o prima parte, alcuni diritti di consultazione e di informazione in favore dei sindacati e dei lavoratori.

Nella dinamica complessiva a-testuale di svolgimento del compito costituzionale del sindacato, si è assistito, in quegli anni, ad un processo di inserimento dello stesso «in una struttura sempre più stabile di contrattazione politica a livello nazionale e, in prospettiva, a livello regionale»⁹⁴. Durante gli anni '80, infatti, la contrattazione abbandonò la funzione propriamente negoziale «per dare vita ad una forma di partecipazione dei lavoratori all'azione legislativa – c.d. “concertazione” – attraverso atti, variamente denominati (protocollo, avviso comune, accordo quadro) che giungono all'esito di trattative alle quali partecipano anche i rappresentanti del Governo»⁹⁵.

La concertazione si esprimeva mediante l'elaborazione di decisioni pubbliche, oggetto di intese trilaterali, che erano assunte tra Governo e parti sociali; ne conseguiva che l'accordo vincolava il Governo all'elaborazione di determinate politiche pubbliche con effetti su tutta la collettività⁹⁶. La prassi

⁹³ G. FONTANA, S. GIUBBONI, «Flexicurity», precarietà e disuguaglianza nel diritto del lavoro italiano, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 18.

⁹⁴ A. MELUCCI, F. ROSITI, *L'ambivalenza istituzionale: sindacato e magistratura nell'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in T. TREU (a cura di), *L'uso politico dello Statuto dei lavoratori*, vol. I, il Mulino, Bologna, 1975, p. 132.

⁹⁵ V. FERRANTE, *Postfazione*, in M. NAPOLI et al. (a cura di), *Informazione e consultazione dei lavoratori: dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma «Fornero» del giugno 2012*, Cedam, Padova, 2012, p. 223.

⁹⁶ D. BALDAZZI, *Il «Patto per l'Italia» fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 745-758.

concertativa iniziò a partire dal Protocollo Scotti del 1983⁹⁷, per svilupparsi ancor più negli anni '90, con il Protocollo del 23 luglio 1993 e con il cd. Patto sociale del 22 dicembre 1998⁹⁸. In particolare l'accordo del 1993 introdusse una del loro ruolo, quali interlocutori privilegiati sulla politica economica e quali soggetti tutelati della negoziazione collettiva⁹⁹. Il metodo concertativo sostituì, in quella fase, la mancata attuazione di un sistema rappresentativo degli interessi strutturato¹⁰⁰.

Gli accordi concertati, invero, si sono dimostrati in alcuni casi produttivi di miglioramenti significativi per i diritti dei lavoratori o per adottare provvedimenti impopolari e, allo stesso tempo, necessari all'equità del sistema dei diritti¹⁰¹; è in tal senso condivisa l'opinione che la concertazione sociale abbia avuto un ruolo decisivo per sostenere lo sforzo di risanamento economico che permise all'Italia di rientrare nei parametri prefissati per l'ingresso nell'eurozona¹⁰².

Tutta la prassi concertativa¹⁰³ si poggiava sul reciproco appoggio tra le parti e, in particolare, sull'opzione del Governo di voler sostenere sia il metodo che le scelte condivise con i rappresentanti degli interessi economici. Ed è proprio questa fragilità di fondo del sistema – ad altissimo tasso di informalità e senza obblighi – che permise negli anni successivi il suo accantonamento. Come, infatti, riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sen-

⁹⁷ E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2000, p. 115 ss.

⁹⁸ Le principali tappe della concertazione in Italia: 1983-1984 (protocollo Scotti e protocollo di San Valentino), 1992-1993 (protocollo Amato e Protocollo Ciampi), 1996 (Accordo per il lavoro), 1998 (patto di Natale), 2002 (patto per l'Italia), 2007 (protocollo *Welfare*).

⁹⁹ V. FERRANTE, *Postfazione*, cit., p. 224.

¹⁰⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, cit., p. 489 ss.

¹⁰¹ Sui "risultati" della concertazione si rinvia a E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, cit., p. 115 ss.

¹⁰² T. TREU, *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega del Governo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2022, pp. 118-122.

¹⁰³ Si potrebbe dire che la concertazione è un fenomeno "sostanziale" non tanto perché non è conseguenza di regole procedurali, ma per l'assenza delle stesse e per la mancanza di volontà del legislatore di dare attuazione a un ordinamento rappresentativo degli interessi. E, infatti, proprio la rappresentanza degli interessi avrebbe la stessa finalità della concertazione, ovvero «la concertazione opera una metamorfosi teleologica, costringendo l'interesse collettivo dei sindacati a confrontarsi con un interesse (più) generale, che comprende l'interesse di altre categorie, i limiti e i problemi della finanza pubblica, le esigenze complessive e la competitività del sistema economico»: A. D'ALOIA, *Art. 39*, cit.

tenza n. 34/1985, gli accordi concertativi non avevano la copertura di cui all'art. 39 Cost. D'altra parte, con i protocolli degli anni '90, come aveva affermato Giannini, i sindacati si confermavano «pubblici poteri» poiché essi assurgono a «centro di riferimento degli interessi collettivi, riconosciuti come tali da tutti gli altri pubblici poteri»¹⁰⁴.

La fragilità dei presupposti del sistema concertativo si appalesò più chiaramente all'inizio del nuovo millennio. Infatti, con il Libro bianco dell'ottobre 2001¹⁰⁵, pur riconoscendosi la necessità di un – non ben definito – nuovo inizio del dialogo sociale¹⁰⁶, il Governo avviò un ripensamento significativo del coinvolgimento sindacale, superando la struttura portante della concertazione incisiva¹⁰⁷. Nel Libro bianco era valutata in modo negativo l'esperienza concertativa, considerata come lesiva delle prerogative dell'esecutivo nella determinazione dell'indirizzo politico. Infatti, si può dire che a partire dal Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 – un accordo sottoscritto da tutte le parti sociali ad esclusione della Cgil – la concertazione fu sostanzialmente accantonata.

La concertazione venne meno anche a motivo del mutamento del contesto su cui si fondavano le relazioni industriali dei decenni precedenti. Lo Stato, infatti, in quegli anni, perdeva la centralità che prima assumeva sia nella direzione dell'economia, sia nella discrezionalità di spesa: ciò si verificò in parte a motivo dell'indebolimento dello Stato di fronte ad una economia sempre più globalizzata; inoltre anche a motivo delle regole europee di concorrenza, su cui si tornerà più avanti nella ricerca¹⁰⁸. La concertazione

¹⁰⁴ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986, p. 18.

¹⁰⁵ Il Libro bianco era intitolato «Il mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità», Roma, ottobre 2001; il Libro bianco fu redatto da un gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Sacconi e Marco Biagi, cui hanno partecipato Carlo Dell'Aringa, Natale Forlani, Paolo Reboani e Paolo Sestito.

¹⁰⁶ T. TREU, *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega del Governo*, cit., p. 116.

¹⁰⁷ Con quel Libro bianco fu avviato un più ampio disegno di mutamento delle relazioni industriali. A partire dal Libro bianco e poi con la l. 30/2003 e nel d.lgs. 276/2003 si è tracciata una linea di legislazione che, aumentando la flessibilità, mirava ad intercettare quelle che allora erano pensate come opportunità del nuovo mercato del lavoro. Tale stagione, secondo Mariucci, è proseguita a causa della crisi economico finanziaria del 2007-2008, momento nel quale furono rafforzate le politiche di flessibilizzazione del lavoro per giungere all'abrogazione dell'art. 18 con il Jobs Act. La riforma è poi stata sottoposta varie volte allo scrutinio della Corte costituzionale, che l'ha ritenuta illegittima con la sentenza n. 194/2018: così L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021, pp. 19-40.

¹⁰⁸ Vedi *infra*, Cap. IV, p. 275 ss.

manifestava, in tal senso, anche la crisi della rappresentanza politica o, meglio, della sua incapacità di cogliere e rappresentare gli interessi economici¹⁰⁹.

h) *Il dissolvimento della via italiana alla partecipazione*

L'evoluzione delle relazioni industriali evidenzia come in Italia sia mancato «l'impulso sia legislativo sia politico-sindacale [...] a una regolazione stabile delle relazioni industriali»¹¹⁰. Il diritto sindacale, infatti, ancora oggi rimane «nella fase del “movimento” e fatica a trasformarsi normativamente in una “istituzione”»¹¹¹. Il regime di fatto delle relazioni industriali e l'assenza di una regolamentazione chiara della rappresentanza hanno comportato un costante assestamento delle relazioni sindacali che è stato influenzato dalle dinamiche politiche tra parti sociali e sistema politico¹¹².

A conclusione delle riflessioni sull'evoluzione della mediazione sindacale, si possono accennare alcune recenti tendenze.

Numerose ricerche certificano che la mediazione sindacale si stia indebolendo in Europa¹¹³: si registrano una diminuzione dei tassi di sindacalizzazione – anche a fronte di un aumento delle adesioni –, la frammentazione delle sigle e la differenziazione del tasso di sindacalizzazione tra i diversi Paesi¹¹⁴. In Italia gli iscritti al sindacato sono costantemente aumentati, gra-

¹⁰⁹ È stato sottolineato come «venendo progressivamente meno la possibilità di individuare e curare l'interesse generale [...] si frantuma la stessa mediazione politica e conseguentemente la determinazione degli interessi assunti come pubblici»: P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, cit., p. 484.

¹¹⁰ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 339.

¹¹¹ V. FERRANTE, *Postfazione*, cit., p. 222.

¹¹² Saba scriveva che l'assenza di una legge sulla rappresentanza e sulla contrattazione era l'unica «regolazione non riuscita» della contrattazione collettiva, vedi V. SABA, *La dinamica dei rapporti tra impresa e sindacato*, in AA.VV., *1958-1988: 30 anni nella vita sociale italiana: l'Intersind*, Cedis, Roma, 1988.

¹¹³ Tra le più recenti si segnala: M. CARRIERI *et al.*, *Al bivio: lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, Roma, 2016.

¹¹⁴ Per cogliere la radicalità di questo processo, si veda il sondaggio elaborato e divulgato dall'Osservatorio Via Emilia della «Fondazione Mario Del Monte». Una recente rilevazione (giugno 2018) tra i lavoratori mette in luce che «oltre la metà degli intervistati (53,4%) ritiene che oggi ogni lavoratore deve difendere da solo i propri interessi oppure che quegli interessi nessuno li difende»; «minoritaria l'idea di una difesa collettiva, di associazioni o istituzioni che possono svolgere questo ruolo; ogni lavoratore viene descritto come solo di fronte

zie alla componente crescente dei pensionati, nonché dei lavoratori immigrati¹¹⁵. Gli studi citati rilevano che la consistenza numerica – in Italia in crescita, negli altri Paesi in flessione – è sempre più legata a obiettivi funzionali tra cui: l'affiancamento dei lavoratori nei casi del fallimento dell'impresa, l'utilizzo di servizi in ambito fiscale o previdenziale o, infine, nei casi di richiesta di maggiori benefici di *welfare* aziendale. La dottrina sul punto sembra unanime nel certificare la crisi del sindacato come modello di aggregazione, rappresentanza e affermazione di interessi collettivi nell'economia "uberizzata" e post-fordista¹¹⁶.

Non mancano posizioni che auspicano un superamento totale della forma sindacale a motivo dei processi di disintermediazione insiti nell'economia digitale, con un calo delle iscrizioni (in particolare dei giovani e dei lavoratori autonomi), l'aumento della frammentazione della rappresentanza e, infine, la perdita della capacità politica del sindacato da "spendere" nella contrattazione collettiva¹¹⁷. Di diverso avviso altri autori che considerano la mediazione sindacale ancora fondamentale nel contesto odierno, pur osservando necessarie riforme organizzative e finalistiche delle organizzazioni sindacali¹¹⁸. A nostro avviso, è da condividere la posizione di chi sottolinea come rimangano «immutate le ragioni che giustificano logiche di azione collettive e l'essenza originaria dell'idea, si direbbe webbiana, della coalizione e della *industiral democracy*» che però devono essere declinate secondo una «maggiore centralità della persona situata e della sua libertà di scelta come suggerisce l'utilizzo del paradigma delle *capability* applicato al diritto del lavoro»¹¹⁹. Si tratterebbe di mantenere un'impostazione originaria e allo stesso tempo di riuscire a collocarla in un contesto di relazioni economiche più dinamico rispetto a quello degli albori del sindacalismo europeo. In que-

alla necessità di difendere il lavoro, i diritti, la retribuzione e quant'altro compone l'insieme dei propri interessi». La rilevazione, va detto, riguarda la popolazione residente a Modena. In <http://www.mariodelmonte.it/osservatorio-via-emilia/> (ultima consultazione: novembre 2018).

¹¹⁵ Ivi, p. 31.

¹¹⁶ Da ultimo: B. CARUSO, *Il sindacato tra funzioni e valori nella «grande trasformazione»*. *L'innovazione sociale in sei tappe*, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 145.

¹¹⁷ Così A. BOGG, T. NOVITZ, *Voices at Work: Continuity and Change in the Common Law World*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹¹⁸ C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

¹¹⁹ B. CARUSO, *Il sindacato tra funzioni e valori nella «grande trasformazione»*. *L'innovazione sociale in sei tappe*, cit., p. 152.

sta prospettiva il problema è «se e come sia possibile re-intermediare il lavoro e rilanciare la sua rappresentanza»¹²⁰.

La pandemia da ultimo ha accentuato risorse e limiti del sistema di rappresentanza sindacale. Si è assistito a una decisiva interazione tra le parti sociali per la scrittura di protocolli di sicurezza e per l'innovazione complessiva del lavoro; d'altra parte, sono emerse forme di auto-organizzazione dei lavoratori, rappresentative di intere categorie, al di fuori delle tre confederazioni maggiormente rappresentative: se è noto il caso dei *riders*, si deve segnalare l'emersione di nuove associazioni di lavoratori dello spettacolo che, a fronte della sospensione delle attività artistiche durante il permanere delle misure restrittive per il contrasto alla diffusione del Covid-19, hanno coinvolto un numero significativo di lavoratori e portato le istanze della categoria all'attenzione del legislatore¹²¹.

Il modello italiano di relazioni industriali che si è descritto nei paragrafi precedenti è in fase di profondo cambiamento alla luce di diversi fattori.

In primo luogo, i processi di disintermediazione ad opera dei Governi hanno delegittimato le parti sociali, a partire dal Libro bianco sul mercato del lavoro del 2001. Da quel momento, infatti, i Governi sono intervenuti in materia sociale senza giungere a un accordo preventivo con le parti sociali o senza provare a instaurare un dialogo strutturato, né – come si dirà – chiedendo la consulenza del Cnel. Si è passati da un «metodo di decisione triangolare degli obiettivi di politica economica e sociale, al quale l'attore pubblico ricorre, perché non controlla tutte le variabili macroeconomiche che condizionano il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge»¹²² a un attivismo unilaterale dei Governi.

Un secondo fattore che ha inciso sulle relazioni industriali è stato il progressivo spostamento della contrattazione verso la dimensione aziendale. Si è assistito, infatti, allo «spostamento del baricentro del sistema, più netto che in passato, dal livello nazionale di categoria a quello decentrato in azienda»¹²³. La tendenza al decentramento che si osserva anche in altri Paesi europei¹²⁴ mette oggi in crisi un sindacalismo pensato in maniera fortemente

¹²⁰ *Ivi*, p. 153.

¹²¹ Ne fanno menzione L. CASINI, M. VITALETTI, *L'ordinamento interno a base democratica dei sindacati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021, pp. 211-242.

¹²² L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2004, p. 185.

¹²³ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 340.

¹²⁴ In Spagna si è giunti a riconoscere una rilevanza primaria ai contratti collettivi azien-

accentrata e al di fuori dell'azienda. Tale tendenza, d'altra parte, rappresenta «una delle condizioni rilevanti, in realtà la più significativa, per la sperimentazione di nuove forme di attività collettive, fra cui quelle partecipative»¹²⁵.

L'aziendalizzazione delle relazioni industriali, la mancanza di un sistema di certificazione della rappresentatività e la fuoriuscita dalle organizzazioni datoriali di numerose imprese hanno creato le condizioni per il proliferare di sigle datoriali e dei lavoratori esterne ai sindacati maggiormente rappresentativi; queste sigle hanno sottoscritto – oramai numerosi – accordi e dato vita a una “giungla” contrattuale.

In tale contesto, si rende necessaria la definizione dei livelli di rappresentatività, particolarmente nel “secondo livello” di contrattazione che spesso vede il sorgere di sigle minori e poco rappresentative¹²⁶. Proprio nella direzione di regolare l'«autarchia rappresentativa datoriale» e il «connesso fenomeno della indiscriminata moltiplicazione delle categorie negoziali»¹²⁷, recenti accordi tra le parti sociali hanno riconosciuto le disfunzionalità del sistema fattuale della contrattazione. In questa prospettiva è stato sottoscritto da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014¹²⁸. L'accordo tra le parti sociali è stato il primo tentativo di

dali, fino ad accordare loro capacità modificativa rispetto agli accordi generali; in Francia, invece, il sistema è più equilibrato e la contrattazione aziendale è molto attiva, ma solo su ambiti che non rientrano nella competenza della contrattazione nazionale. Cfr. T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 120 ss.

¹²⁵ *Ivi*, pp. 340-341.

¹²⁶ Su questa tendenza sono ancora attuali le annotazioni contenute nelle conclusioni della Commissione presieduta da Gino Giugni del 1998, che indicavano come «il mutamento delle regole del gioco non è sufficiente a modificare questa tendenza finché gli attori sociali non muteranno la loro cultura contrattuale, rispettando l'impegno a perseguire una politica salariale che utilizzi parametri oggettivi». È possibile reperire il testo della relazione conclusiva al link <http://www.certificazione.unimore.it/site/home/documento124007530.html> (ultima consultazione febbraio 2022).

¹²⁷ V. PAPA, *La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, in *Quaderni rassegna sindacale – Lavori*, 4, 2019, p. 51.

¹²⁸ Ancor prima del Testo unico le parti sociali avevano sottoscritto un Protocollo d'intesa nel maggio 2013 (cd. Accordo sulla rappresentatività) che definiva le modalità di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali mediante il conteggio del numero di iscritti (sulla base delle deleghe sindacali espresse ai fini della trattenuta sulla retribuzione che sono comunicate dai datori di lavoro all'INPS e trasmesse al Cnel) e dei voti ottenuti nell'elezione delle RSU.

risolvere gli effetti della mancata attuazione dell'art. 39 nell'attuale contesto sociale. Il Testo unico, infatti, si è posto l'obiettivo di creare una formula per verificare la rappresentanza secondo un modello ibrido di criteri certificati e "sul campo"¹²⁹, aprendo alla possibilità di un intervento legislativo ancorché solo di recepimento degli accordi tra le parti sociali. Tuttavia, come è stato messo in evidenza, non sono state decise le procedure per attuare tale principio e il Testo unico ha premiato il decisionismo dei vertici a livello decentrato¹³⁰. Nella prospettiva di dare piena attuazione al Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, le parti sociali si sono impegnate, con un accordo del 2018, a trovare modalità di «certificazione della misura della rappresentanza delle parti stipulanti i singoli Ccnl» e a rinnovare un quadro più semplificato dei livelli della contrattazione¹³¹.

Infine, la crisi delle tradizionali "forze del lavoro" affonda le sue radici nell'evoluzione del mercato del lavoro che i sindacati hanno subito senza trovare contromisure adeguate¹³². In questa direzione, come si metterà meglio in luce nel prossimo paragrafo, si è passati da un sistema di rapporti stabili, alla precarizzazione del lavoro e alla parcellizzazione delle sue forme contrattuali, con la conseguente difficoltà delle parti sociali di intercettare e rappresentare le istanze del lavoro atipico¹³³. La «diversificazione e l'individualizzazione dei rapporti di lavoro» hanno modificato e indebolito «le basi storiche su cui si sono costruite le relazioni industriali e la contrattazione

¹²⁹ L. DI MAJO, *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, cit., p. 4.

¹³⁰ U. ROMAGNOLI, *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, cit., p. 697.

¹³¹ *Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva*, Accordo firmato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, 9 marzo 2018, p. 1. Il testo del documento è reperibile in www.confindustria.it (corsivo nostro).

¹³² A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres: Cours au Collège de France*, Fayard, Nantes; Paris, 2015, p. 339 ss., secondo cui «les syndicats ont le plus souvent réagi à cette déconstruction méthodique du droit social par une défense du statu quo. Cette posture défensive s'explique notamment par la baisse du nombre de leurs adhérents et par la position de force des entreprises dans un contexte de chômage de masse et de libre circulation des capitaux et des marchandises. Une telle posture amène les syndicats à se replier sur leurs bastions les moins exposés à la montée du chômage et à la précarité, notamment sur le secteur public et, au sein du secteur privé, sur les titulaires d'un emploi stable. Ils se coupent ainsi des travailleurs précaires, à commencer par les jeunes, et concourent à ce qu'on a appelé la dualisation du marché du travail ou la fracture sociale, c'est-à-dire à l'approfondissement de la crise du compromis fordiste».

¹³³ Si veda L. BACCARO, C. HOWELL, *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, 39, 2011, pp. 521-563.

collettiva»¹³⁴ e, corrispettivamente, hanno reso più favorevole il contesto per il coinvolgimento dei lavoratori da parte delle imprese. A questo proposito, si concorda con chi ha sostenuto che il sistema di rappresentanza sindacale «soffre la crisi di un mercato del lavoro sempre più diversificato tra rapporti a tempo indeterminato e rapporti a termine o discontinui; tra lavori full-time e lavori part-time o lavoretti; tra lavoro in azienda e lavori mobili o *smartworking*»; la fluidità «dell'unità di tempo e di luogo della fabbrica fordista rendono più difficile la pratica sindacale, il proselitismo e la comunicazione con i lavoratori»¹³⁵.

Oltre a ciò, il sindacato è divenuto sempre più struttura organizzativa destinata a svolgere numerose funzioni pubbliche che hanno fatto perdere la netta distinzione tra soggettività pubblica e privata¹³⁶, tanto che i sindacati hanno acquisito poteri pubblici a legittimazione implicita¹³⁷; un sindacato che, stipulando contratti collettivi formalmente di diritto comune, ma sostanzialmente dall'anima legislativa ha avvalorato il suo ruolo pubblicistico. Anche grazie all'avvallo della giurisprudenza costituzionale¹³⁸.

Il sindacato si è strutturato come organizzazione-apparato di servizi per i singoli lavoratori¹³⁹. Si è realizzata quella che Bruno Trentin aveva definito la «degenerazione aziendale» del sindacalismo, proiettato verso la sfida di rendere sempre più efficienti le proprie offerte di servizi in un mercato competitivo¹⁴⁰. L'elemento funzionale sembra prevalere su quello finalistico ed è stato rilevato come manchino oggi al movimento sindacale «la prospettiva politica, la visione strategica e la capacità di innovazione» che potrebbero consentire «all'interno del sistema di rappresentanza di affermare [...] un (nuovo) ruolo in una società sempre più complessa e globalizzata»¹⁴¹. Il sindacato si presenta dunque con un duplice volto: quello del soggetto politico di contrattazione (in declino) e quello dell'erogatore dei servizi (in crescita).

¹³⁴ T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

¹³⁵ L. CAMPAGNA et al., *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, Guerini Next, Milano, 2017, p. 44.

¹³⁶ G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹³⁷ Tra tutti: M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, cit.

¹³⁸ B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹³⁹ Peraltro servizi di eccellenza che in gran parte rappresentano forme di esternalizzazione di funzioni pubbliche, cfr. S. ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, cit., p. 146 ss.

¹⁴⁰ B. TRENTIN, *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, cit., p. 79 ss.

¹⁴¹ S. ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, cit., p. 147.

Per contrastare forme di *dumping* contrattuale e per contribuire a una più efficace presenza aziendale, il sindacato più recentemente ha mutato quell'approccio partecipativo conflittuale che ne ha contraddistinto l'azione – e conseguentemente l'applicazione dell'art. 46 Cost. – almeno fino agli anni '80. Il mutamento della presenza sindacale è motivato dal fatto che ancora oggi la partecipazione alla gestione è veicolata mediante una «contrattazione concessiva (c.d. *concession bargaining*) che, in cambio del coinvolgimento sindacale nel momento decisionale o quanto meno nella gestione delle sue ricadute occupazionali, agevola le ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali rimuovendo rigidità normative e contrattuali»¹⁴². L'evoluzione della partecipazione da conflittuale a concessiva evidenzia come la mancata previsione di canali predefiniti di partecipazione abbia lasciato la misura della “collaborazione” alla “forza” concreta degli attori in gioco e non al diritto di poter compartecipare alle scelte aziendali. La crisi del sistema di presenza sindacale in azienda e delle forme di concertazione non garantisce più quell'«equilibrio collettivo»¹⁴³ che era la principale finalità del «sistema sindacale di fatto, frutto dell'autoregolazione sociale ed incentrato indiscutibilmente sul reciproco riconoscimento tra le parti sociali»¹⁴⁴. E se in precedenza, pur con i limiti che si diranno, la partecipazione economica era veicolata dalla mediazione sindacale, oggi essa sembra non trovare più un veicolo credibile né a livello aziendale, né istituzionale.

2. La partecipazione dei lavoratori come esigenza senza diritto

a) Le forme della partecipazione

L'art. 46 riconosce il diritto alla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende e, dunque, un modello di partecipazione attiva e incisiva dei lavoratori. Il diritto di collaborazione può essere declinato in strumenti e modelli organizzativi plurali; parimenti l'unità del diritto alla “collaborazio-

¹⁴² M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 247.

¹⁴³ G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 108-109.

¹⁴⁴ L. ZOPPOLI, *Art. 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, cit., pp. 10-11.

ne” di cui all’art. 46 Cost. non può essere ampliata tanto da condurre alla «disgregazione del concetto di partecipazione»¹⁴⁵. In ragione di ciò, prima di procedere alla ricostruzione delle forme di partecipazione che si sono succedute nell’ordinamento, sembra opportuno premettere un quadro che ricostruisca le diverse modalità di partecipazione dei lavoratori.

Per partecipazione dei lavoratori possiamo riferirci a «l’insieme di organismi e procedure, che possono essere istituiti a livello dell’impresa societaria o delle sue articolazioni organizzative per elaborare e imporre *decisioni comuni* su materie ricomprese nel potere di gestione dell’impresa, assegnando a tal fine una specifica rilevanza dal punto di vista dei lavoratori»¹⁴⁶.

La partecipazione si distingue dunque dalle forme di coinvolgimento, quali la consultazione e l’informazione. Il coinvolgimento – come previsto dalla direttiva 2001/86/CE – consiste in «qualsiasi meccanismo, ivi comprese l’informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un’influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell’ambito della società» (lett. h). La partecipazione, invece, determina «l’influenza dell’organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi» (art. 2, lett. k).

La menzionata direttiva e quelle successive hanno inteso distinguere le modalità partecipative realmente ‘incisive’ dalle altre: le prime comportano delle conseguenze vincolanti alle preferenze espresse dai lavoratori; le seconde si collocano su un piano, prodromico e complementare, ovvero quello dei diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori¹⁴⁷.

Più in generale, i modelli di partecipazione sono stati analizzati a partire da diversi approcci e discipline. La scienza sociologica è solita suddividere i modelli di partecipazione in base al grado di cooperazione tra capitale e la-

¹⁴⁵ M. NAPOLI, *Per un progetto legislativo sulla partecipazione*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 202.

¹⁴⁶ M. D’ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 3 ss.

¹⁴⁷ Da una recente ricerca, infatti, si evince che di duecentoventicinque contratti collettivi firmati dalla confederazione Cgil, Cisl e Uil, solo quindici erano sprovvisti di clausole che contenessero riferimenti all’informazione e consultazione dei lavoratori. In N. GIRELLI, *Una ricerca sul campo*, in *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, il Mulino, Bologna, 2017.

voro. Attraverso questo criterio, sono state individuate la partecipazione «antagonistica», «collaborativa» e «integrativa»¹⁴⁸. La partecipazione antagonistica mira a sovvertire i rapporti tra capitale e lavoro, conferendo ai lavoratori la gestione delle aziende; la partecipazione collaborativa, ammettendo la diversità dei ruoli all'interno dei rapporti aziendali, si propone di instaurare una cooperazione finalizzata al miglioramento delle condizioni dei lavoratori e allo sviluppo economico dell'azienda; infine, la partecipazione integrativa, nella prospettiva di una condivisione e responsabilizzazione dei lavoratori alle sorti dell'azienda, prevede modalità di incidenza degli stessi sulla gestione strategica dell'impresa¹⁴⁹.

La dottrina giuslavoristica ha elaborato varie definizioni di partecipazione. Anzitutto alcuni autori hanno privilegiato una categorizzazione che tenesse conto del contesto e delle finalità della partecipazione. Tale impostazione è stata assunta in ragione dell'inefficacia della modellistica socio-giuridica, che offre sintesi descrittive di realtà assai dinamiche ed eterogenee, non sufficiente quando – come nel caso italiano – la normativa è ancora in fase di prima applicazione o addirittura progettuale¹⁵⁰. Indubbiamente, infatti, le dimensioni e il clima aziendale hanno una forte incidenza sull'applicazione concreta dei modelli. La partecipazione dei lavoratori risulta, infatti, dalla convergenza tra la struttura giuridica dell'impresa e la cultura partecipativa dell'impresa¹⁵¹.

Pedrazzoli ha suddiviso le tipologie di partecipazione, individuando due finalità prevalenti: 1) partecipazione dell'essere: in essa i lavoratori sono vincolati al contratto di subordinazione e non possono autonomamente decidere le condizioni del rapporto di lavoro: in tal senso, «i lavoratori tendono a, o vogliono, prender più parte alla determinazione (formazione) delle rego-

¹⁴⁸ Sulle diverse modalità di partecipazione da un punto di vista sociologico si rinvia a G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, cit.

¹⁴⁹ Non pare superfluo sottolineare come Baglioni neghi la connessione tra democrazia economica e politica che si regge «sul convincimento che la partecipazione deve svolgere la funzione di favorire il passaggio dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale permeando di democrazia la sfera dei rapporti di produzione»; tale connessione è esclusa sulla base della considerazione che «molte forme di partecipazione contengono numerosi elementi di democrazia [...], ma ad esse non si può applicare il metodo della democrazia» che si basa sull'uguaglianza dei soggetti e sul principio maggioritario: *Ivi*, p. 21.

¹⁵⁰ L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 911.

¹⁵¹ M. PASINETTI et al., *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa. Tra esperienza, fattibilità e strumenti*, 4, 2021.

le, dei diritti e degli obblighi da osservare nel loro rapporto di lavoro»¹⁵²; 2) partecipazione dell'avere: i lavoratori prendono parte ad una maggior remunerazione o a un maggior reddito¹⁵³. Da questa bipartizione discendono anche due modi di intendere la partecipazione. Nella prospettiva "liberante", «l'accento è posto sulla persona del lavoratore: gli effetti dei congegni con cui egli prende più parte incidono sul suo «essere» per cui può dirsi che la partecipazione serva per accrescere la sua libertà e dignità»¹⁵⁴. Nella seconda prospettiva, quella incentrata sull'aumento del reddito, «il lavoro è ragione e occasione per accrescere beni materiali per sé e la propria famiglia e più latamente rileva come fattore di acquisizione di una maggior ricchezza»¹⁵⁵. Dalle finalità derivano anche gli strumenti operativi. Alla prima prospettiva, infatti, sono ascrivibili «i congegni con cui si accresce l'autonomia, carente nel lavoratore singolo, attribuendogli un potere o una facoltà per la quale, eventualmente tramite rappresentanti, egli concorre a formare le decisioni o regole che valgono nel rapporto di lavoro»¹⁵⁶. Pertanto la partecipazione non ha come scopo la rivendicazione di miglioramenti per i singoli lavoratori, ma piuttosto la possibilità di creare spazi maggiori di libertà perché il lavoratore possa contribuire al miglioramento aziendale. Nella seconda, invece, prevalgono elementi economico-finanziari, ovvero l'insieme di «congegni grazie ai quali spettano al lavoratore, o sono da lui pretesi e/o ottenuti, compensi maggiori, il che si verifica in varie guise come agganciando la sua remunerazione ai rendimenti dell'impresa, o attribuendo al lavoratore quote di proprietà della stessa (*in primis*, azioni)»¹⁵⁷.

Parte della dottrina ha poi valorizzato la distinzione tra partecipazione in senso conflittuale e in senso collaborativo, come criterio di massima per distinguere le modalità di collaborazione possibile dei lavoratori all'impresa. La partecipazione collaborativa è quella in cui è sottolineata e si fa leva sulla «comunione di interessi che lega il datore di lavoro ai propri dipendenti, al fine di realizzare, sia pur con ruoli e funzioni diverse, una "comunità di impresa", mediante il perseguimento di uno scopo produttivo unitario». In senso diametralmente opposto, è la declinazione della partecipazione in senso

¹⁵² M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 4.

¹⁵³ *Ivi*, p. 3.

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 4.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

conflittuale in cui si «prescinde dall'esistenza di un comune perseguimento di interessi tra imprenditore e dipendenti»¹⁵⁸.

Dal punto di vista operativo si possono poi riconoscere le seguenti modalità partecipative: formale e informale, in riferimento al grado di proceduralizzazione delle pratiche partecipative; incisiva e debole, in relazione alla capacità effettiva dei lavoratori di prendere delle decisioni autonome e cogenti; diretta e indiretta, in relazione ad una partecipazione che si realizza mediante l'intervento dei sindacati oppure con l'espressione dei singoli lavoratori; alle decisioni sulle vita aziendale o alla divisione dei risultati economici dell'impresa¹⁵⁹. Vi sono infine pratiche partecipative che coinvolgono il singolo lavoratore oppure gruppi di lavoratori¹⁶⁰.

Sisson ha suddiviso le modalità di partecipazione sulla base dell'oggetto di influenza¹⁶¹: strategica è la partecipazione che riguarda le grandi scelte sul futuro dell'impresa; organizzativa, quella che riguarda le scelte nella gestione ordinaria; operativa, che attiene alle scelte quotidiane nell'azienda e la micro-organizzazione del lavoro; finanziaria intesa come condivisione dei risultati economici dell'impresa.

La partecipazione strategica è stata storicamente attuata mediante l'elezione di rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di sorveglianza o di amministrazione e, nel contesto europeo, si è sviluppata mediante varie forme: per esempio, attraverso la *Mitbestimmung* tedesca, oppure mediante l'azionariato diffuso oppure ancora mediante fondi pensione dei lavoratori in grado di gestire pacchetti azionari significativi delle aziende¹⁶².

La partecipazione organizzativa prevede il «coinvolgimento dei lavoratori nella gestione ordinaria dell'impresa»¹⁶³. Essa si sviluppa tramite com-

¹⁵⁸ G. PISTORINO, *Articolo 46*, cit., p. 309.

¹⁵⁹ R. FERRARI *et al.* (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa: un progetto possibile*, Guerini Next, Milano, 2017.

¹⁶⁰ Si pensi, in particolare, al noto caso degli stabilimenti FCA, a partire da quello di Pomigliano, in cui, applicando il WCM (*World Class Manufacturing*), si è data grande autonomia ai *team* di lavoratori che divengono microstrutture di produzione, di controllo della produttività, di soluzione di problemi e come ambito di sviluppo professionale. Si veda L. CAMPAGNA *et al.*, *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., pp. 70-71.

¹⁶¹ J. GEARY-K. SISSON, *Conceptualising direct participation in organizational change: The EPOC project*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 1994.

¹⁶² È questo il caso del fondo Veba, legato al sindacato americano *United Automobile Workers* (Uaw), che nel 2009, proprio grazie all'utilizzo di un fondo pensionistico, contribuì a risanare la Chrysler ed entrò a far parte del Cda del gruppo Fca.

¹⁶³ *Ibidem*.

missioni paritetiche tra amministratori e rappresentanti sindacali o tramite consultazioni dei lavoratori.

Vi è poi la partecipazione operativa o diretta dei lavoratori all'impresa; essa si sostanzia nel coinvolgimento dei lavoratori singoli o squadre nell'organizzazione del proprio ambiente di lavoro o della "catena" produttiva¹⁶⁴. Tale forma di organizzazione si è diffusa poiché garantisce un alto tasso di innovazione, utilizzando la conoscenza dei lavoratori per rendere performativo il processo produttivo. La partecipazione diretta permette un coinvolgimento di tutti i lavoratori non soltanto dei rappresentanti e ha un'incidenza sullo svolgimento del lavoro in concreto¹⁶⁵.

Si deve infine menzionare la partecipazione finanziaria o al capitale¹⁶⁶, che si realizza «assegnando al lavoratore una parte degli utili dell'impresa (*Profit sharing*), o riconoscendogli una quota del coefficiente della produttività o del rendimento (*Gainsharing*), ovvero conferendo a lui quote di titoli di partecipazione (ad esempio azioni), in una qualche misura variabile che integra (si aggiunge) alla retribuzione spettante secondo il mercato»¹⁶⁷.

Il codice civile ha previsto forme di partecipazione al capitale sociale da parte dei lavoratori dipendenti. L'art. 2349 c.c., infatti, nella sua nuova versione come emendato nel 2003 e nel 2004, prevede la possibilità che l'assemblea straordinaria possa deliberare l'assegnazione di utili ai prestatori di lavoro dipendente della società, mediante emissione di speciali categorie di azioni da assegnarsi individualmente e per un ammontare corrispondente agli utili¹⁶⁸. Inoltre, è stato previsto che l'assemblea straordinaria possa deliberare

¹⁶⁴ Ne sono esempi concreti: la delega con autonomia su obiettivi, sulla rotazione e sulla polivalenza; gli accordi sullo *smartworking* e gli orari personalizzati; le forme di *team work* formalizzato con spazi di autonomia predefiniti; gli orari "a menù" cogestiti dai gruppi di lavoro; l'ampliamento di reti sociali aziendali. *Ivi*, p. 64 ss.

¹⁶⁵ S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 106.

¹⁶⁶ Da molti definita "economica", in quanto legata ai risultati economici dell'azienda o perché legati al capitale aziendale. Come sottolineato nell'introduzione al lavoro, si è preferito usare il termine partecipazione economica per indicare tutte le forme di democrazia che possono governare i rapporti economici. La partecipazione finanziaria è qui intesa come *species* del *genus* più ampio. Sul tema si segnala R. SANTAGATA DE CASTRO, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹⁶⁷ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 4.

¹⁶⁸ L'originario art. 2349 prevedeva che potesse essere prevista un'assegnazione straordinaria di utili ai lavoratori dipendenti della società mediante speciali categorie di azioni da assegnare ai prestatori di lavoro, in misura pari all'ammontare degli utili e con un pari aumento di capitale azionario.

«l'assegnazione ai prestatori di lavoro dipendenti della società o di società controllate di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, forniti di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, escluso il voto nell'assemblea generale degli azionisti» (art. 2349, c. 2, c.c.). È altresì sancito che la società possa offrire in sottoscrizione ai dipendenti della società o di società che la controllano o che sono da essa controllate, azioni a pagamento di nuova emissione (art. 2441, c. 8, c.c.). Il codice civile, inoltre, «incentiva la partecipazione dei dipendenti, al di fuori di situazioni di emissione di nuove azioni o di ricapitalizzazione, attraverso la concessione di prestiti o garanzie per l'acquisto o la sottoscrizione di azioni proprie, che siano già nel portafoglio della società o che la società acquisisca sul mercato dei titoli per ricollocarle presso i dipendenti (art. 2358, c. 3)»¹⁶⁹. Una disposizione quest'ultima che è stata utilizzata per i processi di privatizzazione delle imprese un tempo di proprietà esclusivamente pubblica. La partecipazione finanziaria in Italia si è diffusa limitatamente¹⁷⁰, presentandosi in prevalenza nella forma di partecipazione ai risultati dell'impresa, mediante i premi di produzione e di produttività¹⁷¹.

Alcuni hanno sostenuto che la partecipazione finanziaria del codice civile – in particolare a seguito delle recenti novelle del diritto societario – sia una forma di attuazione della Costituzione in conformità con lo spirito degli artt. 46 e 47¹⁷². Non sembra però che le norme codicistiche summenzionate diano piena attuazione alle disposizioni costituzionali: da un lato, infatti, quanto all'art. 46 Cost., si deve sottolineare come la possibilità di partecipazione azionaria sia sempre subordinata alla delibera assembleare e dunque la partecipazione ivi prevista sia istituito ad attivazione degli investitori; con riferimento all'art. 47 Cost., la platea di destinatari delle norme – i lavoratori della società o delle società controllate – è molto ristretta rispetto alla categoria più ampia a cui la Costituzione fa riferimento, ovvero la protezione del «risparmio popolare» in vista del «diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese»¹⁷³.

¹⁶⁹ A. PIZZOFERRATO, *Partecipazione dei lavoratori, nuovi modelli di governance e democrazia economica*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2005.

¹⁷⁰ La partecipazione finanziaria si è realizzata in imprese di grandi dimensioni (Luxottica, Banca Intesa, Telecom, Leroy Merlin).

¹⁷¹ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 348.

¹⁷² In questo senso sembra andare il giudizio di M. ATRIPALDI, *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano: dinamiche attuative dell'art. 47, 2. comma, Cost.*, Editore scientifico, Napoli, 2014, p. 151.

¹⁷³ In questo senso E. MORLINO, *Il risparmio popolare e l'investimento azionario nei gradi complessi produttivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021, pp. 305-334.

Una forma di riconoscimento legislativo della partecipazione finanziaria è stata introdotta mediante la legge sulle c.d. *start up* (l. 18 ottobre 2012, n. 179), che incoraggia la distribuzione delle azioni ai partecipanti. Il legislatore è poi intervenuto con una misura di incentivo: il d. interministeriale del 20 giugno 2016, attuativo della l. finanziaria n. 147 del 27 dicembre 2013, ha previsto un incentivo che consiste nel riconoscimento del 30% del valore dell'azione conferita gratuitamente al lavoratore o, in alternativa, la stessa percentuale in riferimento alla differenza di valore dell'azione rispetto all'importo di sottoscrizione con cui il lavoratore l'ha acquisita.

In ordine alla riconduzione della partecipazione finanziaria nell'alveo dell'art. 46 Cost., la principale questione è quella di collegare l'azionariato individuale o quello collettivo dei lavoratori¹⁷⁴ alle forme di influenza sulle decisioni delle aziende da parte dei lavoratori-azionisti mediante i loro rappresentanti. La partecipazione finanziaria può, infatti, creare possibili circoli viziosi, qualora essa si trasformi in una forma di vincolo dei lavoratori all'impresa e di compartecipazione anche delle sorti, eventualmente negative, di essa. È stato sostenuto che tale tipo di partecipazione, proprio per evitare storture nel suo utilizzo, abbia maggiori garanzie qualora sia istituita mediante forme di azionariato associativo o sindacale. La partecipazione al capitale può avere differenti finalità e può essere intesa in diversi e opposti modi: «come strumento di raccolta di capitale di rischio, come percorso privilegiato nei processi di privatizzazione e/o ristrutturazione per favorire il rinnovamento (anche culturale) della azienda, come alternativa ai licenziamenti collettivi, come forma di flessibilizzazione della retribuzione e di riduzione del rischio di exit dei dipendenti coinvolti, come via per rafforzare la partecipazione dei lavoratori al processo decisionale, etc.»¹⁷⁵. Dinnanzi a queste plurali forme di azionariato, si tratta di verificare se i concreti strumenti di partecipazione finanziaria possano o meno avere delle conseguenze in termini di gestione dell'impresa¹⁷⁶. La partecipazione finanziaria può essere considerata come una forma di diritto di collaborazione dei lavoratori *ex*

¹⁷⁴ Questo, infatti, è il «nodo politico decisivo per lo sviluppo futuro della partecipazione finanziaria dei lavoratori a livello d'impresa»: E. GHERA, *L'azionariato dei lavoratori dipendenti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6, 1997, p. 20.

¹⁷⁵ M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori in Italia: considerazioni de iure condito e prospettive de iure condendo*, 9 agosto 2001, in https://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/10184biagi_tiraboschi.pdf.

¹⁷⁶ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione: poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 244.

art. 46 Cost. solo se inserita all'interno di un quadro di partecipazione più ampio, che metta nelle condizioni i lavoratori di poter incidere anche sull'assetto societario nel suo complesso; diversamente la partecipazione finanziaria risulta essere una forma di investimento (se azionaria) o di beneficio economico.

b) I diritti di informazione e consultazione: dallo sperimentalismo partecipativo ai contratti collettivi

Il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'impresa è stato oggetto di interesse da parte della dottrina e nella prassi delle relazioni industriali a fasi alterne, che possono essere così suddivise¹⁷⁷: l'immediato dopoguerra in cui era ancora viva l'esperienza dei Consigli di gestione e, parimenti, si stava andando a strutturare la presenza sindacale sia in termini di orientamenti politici complessivi che nei luoghi di lavoro; il dibattito degli anni '70, a seguito dell'approvazione dello Statuto dei lavoratori; il periodo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni 2000 caratterizzato, dapprima, dall'avanzamento delle tutele sociali europee e poi dall'introduzione di un paradigma di flessibilità dei contratti di lavoro; infine, la fase attuale, segnata dalla crisi del 2008 e che vede come elemento portante la grande rivoluzione digitale, riscrivendo le modalità di coinvolgimento dei lavoratori all'impresa. Negli ultimi anni, come si dirà, l'attuazione dell'art. 46 Cost. è tornata al centro del dibattito, con la presentazione di alcune proposte di legge e successivamente con l'apertura dei sindacati a dare piena attuazione alla disposizione costituzionale.

La mancata attuazione legislativa dell'art. 46 Cost. fa sì che, per una ricostruzione dello sviluppo del diritto ivi riconosciuto, si debba ricorrere a tre fonti: a) le disposizioni di matrice contrattuale che, in Italia, hanno contribuito a prevedere forme di informazione e coinvolgimento delle sigle sindacali, piuttosto che dei lavoratori; b) le leggi nazionali e comunitarie¹⁷⁸; c) infine, regole e prassi decise a livello aziendale.

¹⁷⁷ Si riprende la suddivisione fatta da D'Antona a inizio anni '90, con l'aggiunta di una fase più prossima che, a nostro giudizio, si è inaugurata nel primo decennio del XXI secolo: M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

¹⁷⁸ Si è già messo in luce come, in assenza di una legge quadro sulla partecipazione, sono state le norme europee a far recepire a livello legislativo forme di partecipazione dei lavoratori che nei paragrafi successivi verranno analizzate.

Nonostante un contesto sfavorevole, forme di partecipazione dei lavoratori si sono moltiplicate, tanto da venir progressivamente inserite nei contratti collettivi nazionali e dando avvio a quello 'sperimentalismo' partecipativo che, facendo riemergere la partecipazione dei lavoratori, ha certificato il progressivo scostamento delle relazioni sindacali aziendali dal modello del regime legale di cui all'art. 19 della legge 300 del 1970. In particolare, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, fu proposta la sperimentazione di forme organizzative che tenevano conto «non solo delle condizioni lavorative per circoscriverne od eliminarne gli aspetti negativi e/o di rischio per il lavoratore e la sua salute, ma tendenzialmente della qualità del lavoro, per promuovere aspetti che consentano una crescita umana, sociale e complessiva del lavoratore, come individuo e non solo come operatore della fabbrica»¹⁷⁹. Era quella una stagione – come quella attuale – caratterizzata da forti innovazioni tecnologiche che, sul finire degli anni '70, avevano portato al *technology agreement* e ad alcune importanti ristrutturazioni aziendali negli anni '80¹⁸⁰. Era dunque necessario superare il clima di contrapposizione che si era creato in precedenza per giungere ad una nuova modalità in cui i lavoratori fossero più coinvolti nei processi di trasformazione.

Il dinamismo contrattuale degli anni '70 non produsse innovazioni sul fronte della partecipazione incisiva alla gestione delle imprese, ma pose in discussione il modello organizzativo delle fabbriche e favorì l'inserimento nei contratti collettivi di diritti di informazione e consultazione. A partire dal 1976, infatti, nella prima parte dei contratti collettivi furono inseriti diritti di informazione ed esame congiunto in favore del sindacato¹⁸¹. Tali diritti era-

¹⁷⁹ M. LA ROSA, *Lavoro, qualità, tecnologie: i nuovi scenari per una reale democrazia economica*, cit., p. 13.

¹⁸⁰ M. DE LUCA, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: un tema ancora attuale?*, cit., p. 26.

¹⁸¹ «I diritti di informazione sindacale vengono introdotti in alcuni importanti contratti collettivi dell'industria (metalmeccanici, chimici e tessili) nel 1976 ed ampliati con i rinnovi del 1979. Hanno per oggetto la periodica trasmissione di informazioni su molteplici materie, in prevalenza legate direttamente o indirettamente alle prospettive occupazionali, da parte delle associazioni industriali, o dell'impresa, alle organizzazioni sindacali. In alcuni casi è previsto che le informazioni vengano esaminate nel corso di un «esame congiunto»; in altri è previsto un generico obbligo di consultare il sindacato in ordine a determinati provvedimenti (ad es. riduzioni di orario o sospensioni); in altri infine è prevista la periodica «verifica» degli sviluppi di situazioni e fenomeni per i quali vi sia stata informazione preventiva ed eventualmente esame congiunto. I livelli ai quali è previsto il confronto informativo sono di regola sei: cinque sono intersindacali, interessano cioè le organizzazioni industriali e dei lavoratori (interconfederale, categoriale o settoriale, regionale, provinciale, locale), il sesto è il li-

no riconosciuti sia in azienda sia a livello nazionale e locale, nei seguenti ambiti: prospettive produttive, occupazionali ed investimenti; a livello aziendale e territoriale, ristrutturazioni e decentramento produttivo, nonché organizzazione e ambiente di lavoro¹⁸². Il settore maggiormente coinvolto da tentativi di introdurre strumenti di informazione e consultazione fu quello delle imprese a partecipazione statale. Allora e fino agli anni '90, però, i diritti di informazione rimasero finalizzati alla contrattazione collettiva: la condivisione dei dati aziendali e della strategia aiutava la contrattazione in settori di comune interesse tra azienda e lavoratori¹⁸³. Ciò che mancava era il profilo partecipativo in senso stretto, cioè la capacità di incidenza dei lavoratori nelle scelte aziendali.

Il catalogo di diritti di informazione e consultazione si è progressivamente esteso, arrivando a prevedere nuove materie tra cui la retribuzione incentivante, la formazione continua, le pari opportunità, il *welfare* contrattuale e aziendale. Oltre alle previsioni contrattuali, forme partecipative si sono consolidate grazie alla contrattazione aziendale oppure per prassi, estendendosi a vari settori, sia riguardanti l'organizzazione aziendale (come, ad esempio, orari e organizzazione del lavoro, inquadramento, ambiente di lavoro, introduzione di innovazioni tecnologiche, formazione professionale, pari opportunità, retribuzione variabile, ecc.), sia su questioni strategiche¹⁸⁴.

Questa significativa – ancorché non vasta – esperienza partecipativa aziendale emerse con i cosiddetti protocolli di relazioni industriali (tra cui, quello più noto è il protocollo Iri del 1984) attraverso cui si realizzarono i modelli più avanzati di partecipazione istituzionalizzata¹⁸⁵. Tali protocolli si fondavano su tre pilastri fondamentali: informazione e consultazione, spesso

vello aziendale (o di gruppo)»: M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 16.

¹⁸² M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 247.

¹⁸³ S. NEGRELLI, T. TREU (a cura di), *Le scelte dell'impresa fra autorità e consenso. La consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende a partecipazione statale*, FrancoAngeli, Milano, 1992.

¹⁸⁴ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 247.

¹⁸⁵ Sull'esperienza Iri si registra un finale paradigmatico: il protocollo è stato progressivamente abbandonato a motivo della difficoltà di innovarlo nel tempo da parte degli stessi attori sociali che l'avevano proposto. Cfr. T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo IRI*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 1986. Non si può non menzionare l'esperienza di Intersind su cui si rinvia a ASSOCIAZIONE SINDACALE INTERSIND, *L'Intersind dall'interno: le relazioni sull'attività della Delegazione per la Lombardia, 1959-1996*, Vita e pensiero, Milano, 2001.

tramite comitati misti; confronto e approfondimenti tecnici in apposite commissioni paritetiche; meccanismi di composizione pacifica, sia individuali che collettive, con l'impegno delle parti ad astenersi da azioni legali o dirette¹⁸⁶. Vi fu poi il protocollo siglato nel giugno del 1989 all'interno del Gruppo Eni con cui si passò da una concezione *top down* della catena di comando a una che valorizzava le scelte dei singoli settori del gruppo per arrivare il vertice¹⁸⁷.

La prassi partecipativa diffusasi in aziende partecipate dallo Stato continua fino a oggi: recentemente, infatti, sono stati stipulati i contratti collettivi aziendali del gruppo Finmeccanica (2014) ed Eni (2011) che riconoscono la presenza di rappresentanti dei lavoratori a vari livelli aziendali e su tematiche essenziali per la vita dei gruppi aziendali. Tali accordi «echeggiano gli obiettivi della partecipazione strategica propria delle esperienze mitteleuropee, ma secondo la nostra tradizione mantengono le radici nella contrattazione e quindi risentono dei limiti istituzionali di questa, delle sue alterne vicende nonché dei condizionamenti del contesto generale non favorevole»¹⁸⁸.

Inoltre in Italia si sono diffuse prassi partecipative importate dalle aziende multinazionali che hanno deciso di applicare i propri protocolli partecipativi anche in Italia, anche senza che ve ne sussistesse l'obbligo. L'insieme delle prassi partecipative italiane può essere ricondotto a tre modelli: una collaborazione di tipo difensivo come risposta alle crisi aziendali; forme di partecipazione incisive in aziende pubbliche o partecipate e in quelle esposte a influenze tedesche e francesi; infine forme di partecipazione finanziaria, prevalentemente, di azionariato dei lavoratori in aziende di servizi¹⁸⁹. Tali prassi partecipative non possono essere considerate come pienamente attuative dell'art. 46 Cost. per almeno tre ragioni che sono state evidenziate: la partecipazione è sempre stata mediata dai sindacati; i meccanismi di partecipazione non sono mai stati istituzionalizzati né formalizzati; la partecipazione super-aziendale si è basata su un approccio *top-down* (dal livello nazionale verso le singole imprese) e non *bottom-up* (dalle imprese verso la politica economica nazionale)¹⁹⁰.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 248.

¹⁸⁷ S. NEGRELLI, T. TREU (a cura di), *Le scelte dell'impresa fra autorità e consenso. La consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende a partecipazione statale*, cit., p. 15.

¹⁸⁸ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 344.

¹⁸⁹ *Ivi*, p. 351.

¹⁹⁰ F. CAPORALE, E. FREDIANI, *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, cit., p. 302.

c) *L'attuazione della normativa europea sul coinvolgimento dei lavoratori*

Il diritto di partecipazione dei lavoratori all'impresa è stato un tema altamente dibattuto nell'ordinamento europeo fin dagli anni '60. In particolare, l'idea di estendere su scala comunitaria le forme della 'cogestione' tedesca fu presa in considerazione fin dagli anni '70, quando nella Comunità Economica Europea si stava inaugurando il dibattito in merito ai modelli societari unitari.

La prima proposta comunitaria in tema di partecipazione fu del 1972 (proposta di V direttiva) e prevedeva l'introduzione di un modello partecipativo "forte" sulla base dello schema tedesco. Già nel 1970 fu avanzato il primo progetto di uno Statuto di società europea che prevedeva una forma di partecipazione dei lavoratori: nel sistema monistico si prevedeva che un terzo dei rappresentanti nel consiglio d'amministrazione fosse eletto dai lavoratori; nei sistemi dualistici che la stessa componente sedesse nel consiglio di sorveglianza. Di quegli anni furono anche: il programma d'azione sociale della Commissione (1974) e il Libro verde (1975) nei quali era inserita la partecipazione come elemento essenziale per lo sviluppo sociale europeo; la già menzionata proposta di V direttiva sulla *governance* delle società europee (1972) che prevedeva forme di partecipazione simili a quelle diffuse in Germania (*Mitbestimmung*) o simili (come quelle olandesi).

Nel 1982, il Parlamento, preso atto dell'impossibilità di perseguire un sistema di partecipazione forte per l'eterogeneità e le resistenze dei sistemi nazionali di relazioni industriali, votò una risoluzione in merito (15 gennaio 1982). Tale risoluzione sosteneva che «le giuste rivendicazioni del lavoratore nell'ambito del rapporto di collaborazione sono: la sicurezza economica, un buon reddito, un regolare lavoro, corretti rapporti umani. Per soddisfare dette rivendicazioni occorre che il lavoratore abbia le informazioni necessarie e voce in capitolo (il che è molto di più di poter esprimere facoltativamente il proprio parere) sia per quanto riguarda la propria attività sul posto di lavoro che per quanto riguarda gli obiettivi ed il funzionamento della impresa nel suo insieme». Inoltre, «il lavoratore ha diritto allo sviluppo della sua personalità individuale e al riconoscimento della sua dignità umana; ha, quindi, il diritto di conoscere le circostanze e gli sviluppi di maggior rilievo per il suo futuro; ha, pertanto, anche il diritto a che non vengano prese decisioni che riguardano direttamente il suo futuro al di fuori di lui e senza di lui». Si tratta di una risoluzione che colse gli elementi essenziali di una vi-

sione antropologica del lavoro, coincidente con le prospettive dell'ordinamento costituzionale italiano, laddove indicava lo sviluppo della personalità umana come diritto del lavoratore nel luogo di lavoro e nell'"aver voce in capitolo" un requisito per garantire tale sviluppo.

L'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce che «ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali». La disposizione in parola ha riconosciuto il diritto fondamentale alla partecipazione "debole", mediante l'informazione e la consultazione dei lavoratori, ma non a quella forte e cogestionale¹⁹¹.

Invero la partecipazione forte non è esclusa dalla Carta di Nizza e dall'ordinamento europeo, considerando che l'art. 153, c. 1, del TFUE, recita che l'Unione «sostiene e completa» l'azione degli Stati nei settori della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione» e dell'«informazione e consultazione dei lavoratori» (lett. f ed e). La stessa disposizione, al c. 5, però esclude dalla competenza comunitaria gli interventi relativi «al diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata» che rimane in capo agli Stati membri.

Circa i provvedimenti sulle relazioni industriali, a partire dagli anni '80, due furono i passaggi cruciali: quello della discussione della direttiva cd. Vredeling (1980) sull'informazione e consultazione dei lavoratori nell'ambito di imprese o gruppi di imprese multinazionali, e la direttiva 1994/95/CE sui Comitati aziendali europei (Cae) che ha previsto diritti di partecipazione debole o di equivalenti procedure di informazione e consultazione (dir. 2009/38/CE del 6.5.2009); più in generale le discipline europee sulle società hanno avuto la finalità di preservare i dispositivi di partecipazione nazionale più avanzati nel caso di collaborazione transnazionale delle imprese¹⁹².

Dopo un dibattito trentennale, i propositi della Commissione per una forma "forte" di partecipazione furono largamente disattesi, ma si giunse a una disciplina unitaria in materia. La direttiva 2001/86/CE ha imposto un obbligo di negoziazione tra le parti sociali sulle procedure di informazione e

¹⁹¹ Così M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia: evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, cit., p. 200.

¹⁹² Si vedano, in questo senso, le direttive sullo Statuto di società europea (dir. 2001/86/CE dell'8 ottobre 2001), quella per lo Statuto di società cooperativa europea (dir. 2003/72/CE del 22 luglio 2003) e infine la direttiva sulle fusioni transfrontaliere (2005/56/CE del 26 ottobre 2005): M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 249.

consultazione dei lavoratori e, in alternativa, sulle forme di partecipazione dei lavoratori negli organi societari. In ragione della forte differenziazione tra i diversi Stati, la normativa europea non ha imposto un modello unitario: lo statuto della Società europea (SE), infatti, approvato con il reg. 2157/2001 e con la dir. 2001/86, ha aperto a modalità partecipative variegate¹⁹³.

La direttiva 2002/14/CE dell'11/3/2002, istituiva un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori. Essa fu recepita in Italia con il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25 che, rinviando a un avviso comune delle parti sociali, assegnava loro il compito di disciplinare l'informazione e consultazione dei lavoratori ai contratti collettivi. I contratti che, come abbiamo visto già prevedevano dal '76 elementi sulla partecipazione e sulla consultazione, non hanno modificato sostanzialmente la disciplina, ma si sono limitati a adattare marginalmente le prime parti dei Ccnl, senza discostarsi dalle prassi consolidate¹⁹⁴.

L'attuazione della direttiva 2002/14/CE fu un'occasione mancata per poter inserire minimi meccanismi partecipativi mediante la legge; viceversa la rimessione dell'esercizio dei diritti di partecipazione, consultazione e informazione alla contrattazione collettiva non fece altro che consolidare il regime precedente che affidava alle parti sociali – e dunque alla loro forza contrattuale – la possibilità concreta di attivare spazi partecipativi aziendali.

Anche se meno dettagliatamente prevista dal diritto comunitario, si è diffusa la partecipazione finanziaria. Gli unici due atti in merito sono stati la raccomandazione 92/443, che ha inteso promuovere forme di partecipazione al capitale tramite l'azionariato, e la risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2014 che ha sottolineato come, nelle ristrutturazioni aziendali, la partecipazione sia un'opportunità di maggiore coinvolgimento dei lavoratori.

La normativa europea sui diritti di informazione e consultazione si è poi estesa a altri ambiti settoriali¹⁹⁵: in materia di licenziamenti collettivi (dir. 98/59/CE del 20/7/1998), di trasferimento d'impresa (dir. 2001/23/CE del 12/3/2001), di sicurezza sul lavoro (dir. 89/391/CEE del 12 giugno 1989).

Dal complesso degli interventi europei, tra gli anni '70 e il primo decennio del nuovo millennio, emerge come l'Unione abbia avuto, come riferi-

¹⁹³ Peraltro, è da notare che le Società Europee non hanno avuto la diffusione sperata e non omogenea: tra i 600 casi stimati, la maggior parte è concentrata nel centro-nord Europa: T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

¹⁹⁴ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 248.

¹⁹⁵ Sul punto si fa riferimento alla ricostruzione di M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori: la cornice europea e l'esperienza comparata*, cit.

mento iniziale, quello alla partecipazione cd. forte o incisiva. Ciò sarebbe provato dal fatto che i provvedimenti degli anni duemila abbiano introdotto una differenziazione tra diritti di informazione e consultazione, da un lato, e, dall'altro, diritti alla partecipazione¹⁹⁶. Così è indubbio che negli atti europei riecheggino l'importanza della partecipazione dei lavoratori come «parte essenziale» della politica sociale europea¹⁹⁷. D'altra parte, come detto, la forte differenziazione delle prassi partecipative e delle relazioni industriali dei singoli Paesi ha impedito l'attuazione di un'armonizzazione forte. Si è, invece, lasciata ai singoli Stati e alle parti sociali la declinazione delle modalità di approvazione e svolgimento dei diritti di partecipazione.

L'impostazione delle disposizioni europee ha permesso alle parti sociali italiane di continuare a mantenere viva la cosiddetta «via italiana» alla democrazia industriale, ovvero mantenendo in capo ai sindacati e alla contrattazione le forme di partecipazione dei lavoratori. Non si è, in altri termini, verificato quanto successo negli anni '80; allora all'Italia furono inflitte diverse condanne da parte della Corte di giustizia, quest'ultima ritenendo che i contratti collettivi di diritto comune fossero «inidonei a trasporre il diritto comunitario derivato, in quanto privi di efficacia erga omnes»¹⁹⁸. Diversa sorte ebbero i diritti di informazione e consultazione il cui recepimento legislativo, a partire dagli anni '90, fu significativo¹⁹⁹, così come nell'ambito del coinvolgimento dei lavoratori a livello transnazionale²⁰⁰.

Nonostante l'attuazione della direttiva 2002/14/CE avesse alimentato nuovamente nei primi anni del nuovo millennio un dibattito sulla possibili-

¹⁹⁶ P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 31.

¹⁹⁷ M. WEISS, *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2004, p. 170.

¹⁹⁸ Con riferimento alla trasposizione della direttiva sui licenziamenti collettivi v. CGCE 8 giugno 1982, C-91/81, *Commissione c. Italia*, Raccolta 1982, 2133; CGCE 6 novembre 1985, C-131/1984, *Commissione c. Italia*, Raccolta 1985, 3531; per quella sul trasferimento d'azienda v., invece, CGCE 10 luglio 1986, C-235/84, *Commissione c. Italia*, DL 1986, II, 426: si veda M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 250.

¹⁹⁹ Si vedano, tra le altre, le disposizioni interne di recepimento di direttive comunitarie sui trasferimenti d'azienda (l. 29 dicembre 1990, n. 428, art. 47), sui licenziamenti collettivi (l. 23 luglio 1991, n. 223, artt. 4, 5, 24) e sulla sicurezza sul lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, artt. 47 ss.).

²⁰⁰ Si vedano lo Statuto di società europea (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188), lo Statuto di società cooperativa europea (d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 48) e la normativa interna sui Comitati aziendali europei (d.lgs. 22 giugno 2012, n. 113).

tà di attuazione organica dell'art. 46 Cost.²⁰¹, anche allora le aspettative furono disattese, trovando applicazione una disciplina di partecipazione debole e rimessa alla contrattazione collettiva. La trasposizione interna della normativa europea produsse un impatto «pressoché nullo, non solo nella prassi delle relazioni industriali, ma anche nell'ambito della stessa comunità degli studiosi che ha dedicato, nel complesso, a queste norme scarsa attenzione»²⁰². Il motivo di questa mancanza di incisività è da ricercare nella volontà delle parti sociali e del legislatore di mantenere fede alla 'via italiana', così relegando la partecipazione a fenomeno essenzialmente informale o poco incisivo di collaborazione, regolato dalla contrattazione collettiva (nazionale o aziendale). Peraltro, il tentativo dottrinale di interpretare le nuove disposizioni alla luce dell'art. 46 Cost., «irrobustendo la vincolatività del confronto tra le parti (obbligo di trattare in buona fede, inefficacia delle decisioni datoriali in violazione dei diritti di informazione e consultazione, illiceità dello sciopero promosso durante le trattative), è rimasto isolato»²⁰³.

d) *Le proposte di attuazione legislativa dell'art. 46 Cost.*

La prima proposta di attuazione legislativa della riserva di cui all'art. 46, come ricordato in precedenza, fu avanzata dal ministro Rodolfo Morandi durante i lavori costituenti. Si trattò dell'unica proposta in cui la partecipazione era inserita in un progetto più complessivo di partecipazione e programmazione economica. Dopo quel disegno di legge, che per i motivi esposti nel capitolo precedente non fu approvato, il dibattito sulla partecipazione e sull'art. 46 continuò, ma furono avanzate limitate proposte di legge per la sua attuazione. Ciò in parte perché lo Statuto dei lavoratori aveva definito i rapporti aziendali e poiché vi era un clima complessivamente sfavorevole a istituzionalizzare un canale di rappresentanza delle istanze dei lavoratori. Come già sottolineato, infatti, il consolidamento di un sistema accentrato – istituzionale e sociale – di rappresentanza delle parti sociali ha impedito che la partecipazione dapprima fosse istituita e poi riemergesse, consolidandosi vi-

²⁰¹ Si veda, tra gli altri, il Convegno del 2005 dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale i cui atti sono stati pubblicati: AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2006.

²⁰² V. FERRANTE, *Postfazione*, cit., p. 212.

²⁰³ M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 251.

ceversa un atteggiamento conflittuale da parte dei sindacati e poco propenso a una vera partecipazione economica nei luoghi di lavoro da parte delle imprese. È stato scritto, in questo senso, che «veteroliberismo e iperconflittualità si sono saldati»²⁰⁴.

D'altra parte, come si è messo in luce la «partecipazione si è fatta strada nonostante uno scenario di relazioni industriali complessivamente ostile»²⁰⁵. Negli anni '70, infatti, venne superato di fatto il problema della riserva di legge dell'art. 46 Cost. in nome di una costituzione materiale²⁰⁶ dei rapporti sociali che dava spazio all'ipotesi di canale unico conflittuale e la disposizione fu attuata in modo del tutto informale oppure fu ignorata dai sindacati e dalle aziende.

Non sono mancate proposte provenienti dalla dottrina per l'attuazione legislativa della norma costituzionale²⁰⁷. Negli anni '80 si animò un vivace dibattito circa la partecipazione e furono avanzate diverse proposte legislative²⁰⁸ anche se queste non ebbero esito poiché fu prevalente la preoccupazione per la perdita dell'esercizio del potere normativo dei lavoratori una volta valorizzata la partecipazione²⁰⁹. Quegli anni furono caratterizzati da un clima sindacale meno conflittuale, a motivo della crisi economica, ma che non aveva fatto venire meno l'approccio delle parti sociali a una partecipazione antagonista ed esterna alla fabbrica²¹⁰.

Tra queste proposte, è da segnalare il d.d.l. approvato dall'Assemblea dal Cnel nelle sedute del 25 e 26 marzo del 1986 e intitolato *Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori*²¹¹. La proposta, infatti, aveva come scopo di stabilizzare le acquisizioni contrattuali in merito ai diritti di informazione e consultazione per «generalizzarne e consolidarne i risultati, senza

²⁰⁴ L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 913.

²⁰⁵ *Ivi*, p. 912.

²⁰⁶ A. NIGRO, *Art. 45*, cit., p. 46.

²⁰⁷ M. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2010, pp. 72-80.

²⁰⁸ Durante la ottava legislatura: C 2480, Manfredi; C 4006, Labriola. Nel corso della nona: S. 66, Romei e C. 2574, Garocchio, oltre a una proposta di legge del CNEL cui si parlerà tra poco.

²⁰⁹ M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione: poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985.

²¹⁰ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 16.

²¹¹ Il testo del d.d.l. nonché della relazione accompagnatoria sono consultabili al seguente collegamento: <https://www.cnel.it/Documenti/Disegni-di-Legge>.

interferire negli sviluppi della normativa contrattuale della quale intende soprattutto rappresentare un elemento di sostegno» (p. 156), come si legge dalla relazione di accompagnamento. A tal fine, si proponeva di introdurre: per le imprese con oltre 35 dipendenti, obblighi di informazione e di consultazione delle Rsa, relativamente alle scelte che avrebbero comportato conseguenze di rilievo sui lavoratori in esse occupati; per le imprese con più di 300 dipendenti, era prevista la costituzione di un Comitato consultivo composto per 3/5 da rappresentanti dei lavoratori e per 2/5 dai rappresentanti della proprietà, con il compito di formulare pareri obbligatori, anche se non vincolanti, sulle decisioni aziendali di rilevanza significativa.

La proposta menzionata è di interesse per ragioni di merito e di metodo: perché essa fu elaborata presso il Cnel con il consenso delle parti sociali e perché, nel merito, evidenziava la progressiva maturazione delle parti sociali circa la necessità di un nuovo stile di confronto per la produttività e parimenti certificava la posizione centrale delle stesse, prevedendo forme di collaborazione non incisive (parere non obbligatorio) e mediate dalle rappresentanze sindacali²¹².

Dopo la crisi economica del 2008 si sono intensificate le proposte di attuazione dell'art. 46 Cost.: nella XVI legislatura il dibattito si era concentrato sul disegno di legge a prima firma del Sen. Ichino; nella XVII si era avviato l'iter per una diversa proposta dell'On. Sacconi (proposta di legge n. 1051, del 19 settembre 2013, intitolata «*Delega al Governo in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché per la definizione di misure per la democrazia economica*»).

Le proposte Ichino e Sacconi riconoscevano la pluralità delle possibili forme di partecipazione (informazione, consultazione, partecipazione in forma negoziale – comitati bilaterali e simili – e presenza negli organi dell'impresa), attribuendo alle parti contrattuali la libertà di definire, in sede aziendale, le modalità migliori in relazione all'organizzazione aziendale²¹³. Le proposte, pur non prescrivendo modelli partecipativi uniformi, intendevano valorizzare la contrattazione collettiva, in modo da introdurre strumenti partecipativi adatti alle diverse realtà aziendali.

²¹² Nella relazione di accompagnamento si legge: «l'insieme delle proposte presentate, nell'assicurare e generalizzare l'uso di nuovi strumenti delle relazioni sindacali, chiama a compiti nuovi ed a nuove responsabilità le forze imprenditoriali, professionali, manageriali e del lavoro il cui impegno risulta sempre più determinante per il superamento della situazione che il paese sta attraversando» (p. 158).

²¹³ T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

La legge delega del 28 giugno 2012, n. 92²¹⁴ aveva previsto l'introduzione della partecipazione mediante la contrattazione collettiva. Peculiare era la previsione di possibili organismi congiunti (paritetici e misti) competenti in numerose materie (sicurezza del lavoro, organizzazione del lavoro, formazione professionale, pari opportunità, forme di remunerazione collegate ai risultati, servizio sociali per i lavoratori, forme di *welfare* aziendali).

Il c. 62, lett. f), dell'art. 4, prevedeva, nelle aziende con oltre trecento dipendenti che avessero la forma di società per azioni o società europee, la possibile introduzione di rappresentanze dei lavoratori nel Consiglio di gestione o sorveglianza.

Quanto alla partecipazione finanziaria era disposto che si prendessero le opportune misure per favorire l'accesso dei lavoratori alla proprietà di azioni e di quote del capitale sociale dell'impresa; di rilievo era la possibilità di una raccolta delle partecipazioni mediante enti senza scopo di lucro al fine di garantire una rappresentanza collettiva dell'azionariato dei lavoratori.

C'è chi ha sottolineato come la riserva in favore della contrattazione aziendale fosse contraddittoria e contraria alla Costituzione, in quanto essa «dispone la riserva di legge in materia, volendo con ciò certamente dire che il contenuto delle relative discipline, con i delicati bilanciamenti che l'art. 46 impone, deve essere fissato da una decisione legislativa»²¹⁵. Inoltre la delega prevedeva finalità e strumenti eterogenei e difficilmente compatibili²¹⁶.

²¹⁴ Per un commento sistematico alla normativa si rinvia a M. NAPOLI *et al.* (a cura di), *Informazione e consultazione dei lavoratori: dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma «Fornero» del giugno 2012*, Cedam, Padova, 2012.

²¹⁵ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 1.

²¹⁶ Come è stato sottolineato, infatti, la «“partecipazione dei lavoratori”, non meglio circoscritta, compare nel contestatissimo art. 8, d.l. 13.8.2011, n. 138, conv. in l. 14.9.2011, n. 148, tra le finalità del c. 1 che dotano i contratti di prossimità di efficacia *erga omnes* e consentono loro di derogare *in pejus* alle tutele di legge e Ccnl. individuate nel c. 2. L'impatto sulla prassi della contrattazione collettiva, già molto discusso in generale per l'art. 8, pare del tutto inesistente. Una delega al governo in materia di coinvolgimento dei lavoratori e di partecipazione agli utili e al capitale delle imprese compare nell'art. 4, c. 62, l. 28.6.2012, n. 92 (c.d. l. Fornero). Si tratta di un tentativo cauto e sperimentale, che offre ai partner sociali di livello aziendale la scelta tra sette dispositivi di partecipazione decisionale ed economica, compresi diritti di informazione, consultazione e negoziazione, anche nell'ambito di organismi congiunti (lett. a-d), e la cogestione societaria (sub specie di presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza delle società per azioni o società europee con più di 300 dipendenti) (lett. f). Nonostante il carattere assai compromissorio, la delega si è incagliata sul veto di Confindustria ed è rimasta inattuata. È ancora più modesto

Si noti che sia le proposte parlamentari, sia la legge delega del 2012, prevedevano l'introduzione di forme partecipative del tutto volontarie, senza alcun obbligo per le imprese: l'idea era di promuovere diverse forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, permettendo la libera scelta tra di esse nel contesto produttivo nazionale. Lo scopo era soprattutto quello di favorire la contrattazione aziendale di piani industriali innovativi, anche in deroga alle norme nazionali di settore²¹⁷.

Negli ultimi anni, stante le difficoltà di approvare una legge generale sulla partecipazione, il legislatore ha inaugurato la strada di un sistema fiscalmente incentivante delle esperienze partecipative che le aziende svolgono, così replicando, su scala nazionale, il tentativo fatto dalla Regione Veneto, con la legge regionale 5/2010.

La prima misura in questo senso è stata introdotta con la legge di stabilità del 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) e poi confermata l'anno successivo (con la l. 11 dicembre 2016, n. 232 e con l'art. 55 del d.l. 50/2017). In una complessiva disciplina che mirava alla incentivazione fiscale delle aziende che istituivano, in sede decentrata, premi di produttività – tra cui era inserito anche il ricorso al lavoro agile –, pratiche di condivisione del profitto e di *welfare* integrativo, le leggi di stabilità introducevano un ulteriore sostegno «per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro» (art. 1, c. 189, l. 208/2015). La norma ha inoltre previsto ulteriori incentivi fiscali laddove la contrattazione dei premi e delle misure di *welfare* sia associata a forme di partecipazione²¹⁸. La disposizione solo apparentemente introduceva un elemento di incentivo per la partecipazione, poiché in realtà promuoveva «una circolarità tra partecipazione di lavoratori, tipologia di incrementi di produttività prescelti ai fini premiali ed esercizio dei poteri dei datori di lavoro che potrebbe rilevarsi non del tutto virtuosa e, per questa ragione, non del tutto irrilevante in una prospettiva di diritto costituzionale»²¹⁹. Infatti, il ricorso al lavoro agile incentivato dalle disposi-

l'innesto di partecipazione istituzionale operato dal c. 189 della l. 28.12.2015, n. 208. La contribuzione a carico del lavoratore sulla retribuzione variabile di cui al c. 182 (c.d. retribuzione di premialità) è annullata e quella datoriale è ridotta del 20% su una quota di tale retribuzione pari nel massimo a 800 euro per «le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, con le modalità» ora specificate nell'art. 4, d.l. 25.3.2016»: M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 251.

²¹⁷ P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, cit.

²¹⁸ In attuazione della legge è stato emanato il d.m. 15 marzo 2016.

²¹⁹ E. PAPARELLA, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del Jobs Act sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, cit.

zioni approvate, mediante partecipazione paritetica dei lavoratori, sembra introdurre più che una forma di partecipazione dei lavoratori, una surrettizia modalità per i datori di lavoro di ristrutturare l'organizzazione aziendale. E, peraltro, a causa del *Jobs Act* che aveva diminuito le tutele sui licenziamenti, i margini per un dialogo incisivo e alla pari tra datori di lavoro e lavoratori erano e sono meno immaginabili²²⁰. Inoltre, è stato sottolineato, come tale normativa di incentivo fiscale avrebbe potuto favorire «la partecipazione dei lavoratori attraverso un rapporto diretto, non mediato dalla rappresentanza, nella gestione della organizzazione del lavoro con l'obiettivo di incremento della produttività»²²¹.

I limiti della 'via italiana' alla partecipazione e alla democrazia economica sono emersi sempre più nel tempo: «informalità, reversibilità, opportunismo minano in radice la collaborazione tra le parti, impedendole di raggiungere quella stabilità che in altri ordinamenti rende la cogestione addirittura un fattore di competitività delle imprese»²²². La crisi dell'assetto sindacale ha posto le condizioni per un mutamento dell'indirizzo complessivamente sfavorevole delle parti sociali verso la partecipazione dei lavoratori, essendo peraltro superato quel clima di accentuato antagonismo che aveva impedito *de facto* uno sviluppo su ampia scala delle forme di partecipazione dei lavoratori. A dispetto della mancata attuazione legislativa e di una plurale, seppur limitata, diffusione di esperienze partecipative e al di là di quanto fino a pochi anni fa poteva immaginarsi²²³, l'interesse per la partecipazione dei lavoratori non è scemato e anzi torna ad essere al centro dell'attenzione delle parti sociali e delle organizzazioni delle società civile²²⁴. Tale nuovo ap-

²²⁰ *Ivi*, p. 258.

²²¹ In questo senso l'A. parla di una misura legislativa che incentiva la disintermediazione: B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, cit., p. 571.

²²² M. CORTI, *Art. 46*, cit., p. 251.

²²³ Galgano scriveva che molti fattori facevano supporre una mancanza di sviluppo della tendenza partecipativa tra cui: a) la progressiva automazione dei processi produttivi; b) la crescente tendenza alla conversione del lavoro dipendente in lavoro autonomo; c) le sempre più sofisticate forme di organizzazione dell'impresa in gruppo di società che tendono ad allontanare le sedi delle decisioni; d) lo sviluppo crescente del capitale finanziario. Tutti questi fattori secondo l'A. avrebbe inciso negativamente sui processi partecipativi e condotto a un'età post-industriale: F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., pp. 170-171.

²²⁴ Il tema della partecipazione è stato inoltre oggetto di proposte da parte della dottrina e della società civile. Tra queste si possono menzionare quella avanzata dalla rivista *Diritti lavori mercati*, presentata nel n. 1 del 2014, che prevedeva una disciplina delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori (Capo V e VI) e,

proccio delle parti sociali è recente in quanto, ancora nel dicembre del 2009, si registrava il dissenso della Cgil sull'«avviso comune» siglato dagli altri sindacati sulla partecipazione²²⁵. Oggi, invece, l'apertura dei sindacati a forme di “coinvolgimento” dei lavoratori è sempre più significativa²²⁶, a

inoltre, l'articolata proposta del Forum disuguaglianze diversità che, nel marzo 2019, ha inserito la partecipazione tra le quindici proposte di giustizia sociale, con «l'obiettivo di una partecipazione strategica di lavoratori e lavoratrici alle decisioni delle imprese attraverso l'introduzione di una forma organizzativa in uso in altri paesi, il consiglio del lavoro, che valuti strategie aziendali, decisioni di localizzazione, condizioni e organizzazioni del lavoro, impatto delle innovazioni tecnologiche sul lavoro e retribuzioni». Tali consigli, secondo la proposta del Forum, darebbero cittadinanza anche ai rappresentanti dei consumatori e alle persone interessate all'impatto ambientale delle decisioni. La proposta è articolata come segue: «I. Obbligo di formazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza nell'impresa (o Consigli) nelle imprese con un numero di lavoratori superiore a una data soglia da stabilire, su iniziativa di almeno una data percentuale di questi: il Consiglio ha lo scopo di organizzare la partecipazione dei lavoratori e degli altri stakeholders non finanziari al governo dell'impresa, così da garantirne l'uguale considerazione e rispetto nella gestione, permettere l'apporto informato alla presa delle decisioni, fare in modo che la gestione torni nel reciproco vantaggio di tutti gli stakeholders. II. Nei Consigli sono rappresentati tutti i lavoratori che collaborano essenzialmente all'attività di impresa senza distinzione di tipologia contrattuale, nonché i lavoratori delle imprese della catena di subfornitura e del contratto a rete (sotto certe condizioni). III. Il Consiglio può avere il compito di nominare uno o più membri del CdA aventi certi poteri (consultazione e decisione su date materie in analogia con i poteri del Consiglio). IV. Obbligo di consultazione del Consigli da parte dell'organo amministrativo e della direzione dell'impresa su tutte le materie strategiche, nonché potere di cogestione del Consigli su certe (particolari) materie (cfr. box). V. In imprese con un numero di dipendenti sopra una data soglia (medie imprese) il CdA forma un comitato per la consultazione sistematica degli stakeholders esterni (comunità locale, consumatori e utenti). VI. Nelle stesse imprese il Consiglio, nella forma ristretta costituita dalle rappresentanze dei lavoratori, identifica categorie di stakeholders esterni che vengono rappresentati nel Consiglio stesso. Si può prevedere che esso operi in due composizioni diverse, una ristretta ai soli lavoratori e lavoratrici, e una allargata a tutti gli stakeholders in relazione alle diverse materie trattate, e diritti e poteri diversi. Comunità locali, consumatori e consumatrici e utenti di servizi ove possibile esprimono i propri rappresentati mediante elezioni dirette organizzate dalle locali Camere di commercio e dagli enti locali territoriali. VII. L'impresa offre supporto organizzativo al Consiglio, permette ai rappresentanti di riunirsi in orario di lavoro e rispetta l'indipendenza della formazione della rappresentanza del lavoro nel Consiglio. VIII. Su iniziativa di un numero minimo di lavoratori e lavoratrici operanti presso un gruppo di piccole imprese viene costituito un Consiglio distrettuale col supporto della locale Camera di commercio», FORUM DISEGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *15 proposte per la giustizia sociale*, 2019, in <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/proposte-per-la-giustizia-sociale/>, p. 134.

²²⁵ Si veda sulla vicenda A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, cit.

²²⁶ È stata definita la «scelta partecipativa» del sindacato in A. BERRINI, *Declinare crescendo o crescere cambiando: il sindacato e la scelta partecipativa*, Edizioni Lavoro, Roma, 2017.

partire dal contratto collettivo del settore energia e petrolio del 22 gennaio 2013 in cui figura una parte dedicata alla partecipazione, per giungere al protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 che ha affrontato il problema delle regole della rappresentanza e della rappresentatività dei sindacati ai fini della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di categoria²²⁷. Vi sono anche numerosi accordi tra le parti sociali che puntano sulla partecipazione: il documento unitario sulle relazioni industriali del gennaio 2016, con il successivo documento sull'industria 4.0 del marzo 2017 e infine con l'accordo sottoscritto dalle tre confederazioni sindacali con Confindustria il 28 febbraio 2018²²⁸. Quest'ultimo, intitolato «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva», mira a un sistema di relazioni «più efficace e partecipativo [...] per qualificare e realizzare i processi di trasformazione e di digitalizzazione nella manifattura e nei servizi innovativi, tecnologici e di supporto all'industria»²²⁹. Tra le materie che sindacati e Confindustria auspicano saranno oggetto di accordo è introdotto uno specifico capitolo sulla partecipazione «di natura organizzativa» che possa contribuire «alla competitività delle imprese e alla valorizzazione del lavoro»²³⁰. Inoltre, in chiusura del documento, le parti sociali definiscono come «un'opportunità la valorizzazione di norme di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa»²³¹, aprendo così a una partecipazione non solo organizzativa, ma anche strategica e gestionale.

Questi accordi non debbono essere presi come un semplice rilancio formale, ma indicano un cambio di prospettiva più significativo da parte dei

²²⁷ M. DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 283.

²²⁸ Nello stesso periodo la Cgil – storicamente più reticente a forme di collaborazione con il potere datoriale – con la Carta dei diritti universali del lavoro – Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori aveva preso posizione in favore della partecipazione, dedicando un capitolo di tale manifesto alla disciplina attuativa degli artt. 39 e 46 Cost.

Il documento si caratterizza per la richiesta del rafforzamento dei diritti di informazione e consultazione; oltre ciò, elemento significativo è la previsione di un diritto al «confronto contrattuale» sulle «condizioni occupazionali e di lavoro» in sede di partecipazione ex art. 46, con ciò sottolineando il legame con lo strumento partecipativo di una materia tradizionalmente riservata alla contrattazione.

²²⁹ *Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva*, Accordo firmato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, 9 marzo 2018, p. 1. Il testo del documento è reperibile in www.confindustria.it (corsivo nostro).

²³⁰ *Ivi*, p. 15.

²³¹ *Ibidem*.

sindacati²³²: si tratta di una presa di coscienza della necessità di un ripensamento complessivo della rappresentanza sindacale nelle aziende, così come della contrattazione.

In tale contesto, la Cisl ha avanzato una proposta di legge di iniziativa popolare che, presentata nel 2023, è ora in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati²³³ e sembra trovare il favore trasversale delle forze politiche e delle associazioni datoriali²³⁴. Si tratta di una proposta di legge che intende essere attuativa dell'art. 46 Cost. e che prevede e definisce diverse tipologie di partecipazione: «partecipazione gestionale, finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alla gestione, alla organizzazione, ai risultati e alla proprietà delle aziende» (art. 1, c. 1). La proposta si articola attorno ad alcuni punti qualificanti. Anzitutto la definizione della partecipazione dei lavoratori è demandata alla contrattazione collettiva, sia per quanto riguarda la collaborazione gestionale – nei consigli di sorveglianza o in quelli di amministrazione – che quella diretta e finanziaria. Sono invece introdotti *ex lege* diritti di consultazione obbligatoria (artt. 12, 13, 15) attraverso commissioni paritetiche (art. 14), fatte salve le regole di maggior favore contenute nei contratti collettivi (art. 16). Le commissioni paritetiche sono anche individuate come strumenti istituzionali per «definire i piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e della organizzazione del lavoro», con la previsione di «premi aziendali» per i «dipendenti che hanno contribuito, collettivamente o individualmente,

²³² S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 67.

²³³ La discussione della proposta della Cisl (C. 1573) è stata accorpata a quella dei disegni di legge C. 300 Cirielli, C. 1184 Molinari, C. 1299 Faraone, e C. 1617 Foti, tutti recanti «*Disposizioni in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati dell'impresa*». La proposta Foti, Lupi, Barelli, Malagola è quella che è stata presentata dall'attuale maggioranza di governo e raccoglie il contenuto della proposta di legge di iniziativa popolare Cisl, rimuovendo i riferimenti relativi alla partecipazione nelle società a partecipazione pubblica e alla consultazione preventiva nelle pubbliche amministrazioni, negli istituti di credito, banche e imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali.

²³⁴ Rilievi critici sono stati sollevati da Cgil e Uil che hanno messo in luce come la proposta della Cisl sia finalizzata soprattutto alla promozione della partecipazione finanziaria; inoltre, le due organizzazioni sindacali si sono dette contrarie alla partecipazione dei lavoratori ai Consigli di amministrazioni in quanto organi co-gestori non compatibili con il modello delle relazioni industriali italiane. In queste posizioni, complessivamente svalutative della partecipazione e difforni da intenzioni espresse anche di recente da Cgil e Uil, così come – ancor prima – nella scelta della Cisl di presentare da sola la proposta di legge, si deve leggere – a nostro giudizio – una manifestazione delle divisioni che attraversano le tre organizzazioni, più che un arretramento sul tema dell'applicazione dell'art. 46 Cost.

al miglioramento e alla innovazione di prodotti, servizi e processi organizzativi» (art. 10). Si propone di creare due nuove istituzioni: presso il Cnel, una Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori con funzioni interpretative degli accordi sulla partecipazione e di raccolta dei dati sulle prassi collaborative (art. 20); inoltre, un Garante della sostenibilità sociale delle imprese, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che sarà chiamato a valutare le imprese, che vorranno essere sottoposte a scrutinio, sulla base di criteri di sostenibilità e inclusione (art. 21). Sul versante della partecipazione finanziaria, regolata dai contratti collettivi e attivata su base volontaria, sono implementati gli incentivi fiscali già vigenti (artt. 6 e 7) e si propone l'introduzione dell'istituto del *voting trust*, un accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria (art. 8); tale strumento sembra essere finalizzato all'organizzazione dell'azionariato collettivo dei lavoratori.

Se non si può che guardare con favore una proposta che tenda a riportare al centro del dibattito pubblico l'attuazione dell'art. 46 Cost., l'iniziativa di legge promossa dalla Cisl non sembra essere strumento di valorizzazione della partecipazione alla gestione per due ragioni di fondo. La prima è di ordine culturale: la proposta sembra andare, di fatto, nella direzione di una partecipazione competitiva. La previsione di incentivi all'azionariato dei lavoratori e di premi per l'innovazione sembrano indicare la volontà di un coinvolgimento attivo all'innovazione e al capitale dell'impresa, privo però di una "copertura" in merito alle scelte strategiche aziendali. E proprio nel rinvio alla contrattazione collettiva della definizione dell'*an* e del *quomodo* della partecipazione gestionale risiede la seconda criticità; lo strumento della contrattazione, infatti, rischia di precludere in partenza la possibilità di introdurre strumenti di partecipazione negli organi societari e, per il futuro, assoggettare al rinnovo contrattuale processi partecipativi che, per avere effetti, dovrebbero invece essere stabilizzati nell'ordinamento. Complessivamente, dunque, la proposta di legge promossa dalla Cisl rappresenta un insufficiente avanzamento nella direzione di veder riconosciuto il diritto dei lavoratori alla collaborazione alla gestione, intesa come capacità di influenza nelle scelte aziendali.

Il nuovo interesse per la partecipazione delle parti sociali non è circoscritto a livello nazionale: la Confederazione europea dei lavoratori, infatti, ha promosso una campagna per una maggiore democrazia nei luoghi di lavoro – «*More democracy at work!*» – e, nel recente appello per le elezioni europee, ha sostenuto la necessità di «rafforzare la partecipazione dei dipendenti nelle aziende» mediante il diritto dei lavoratori a eleggere i propri rappresen-

tanti nel consiglio di amministrazione, così come accade in 18 dei 28 Stati membri e nel 44% delle più grandi aziende nell'Unione Europea²³⁵.

Dai documenti citati e dalla proposta legislativa della Cisl emerge la volontà delle parti sociali di dare attuazione al diritto di collaborazione. Permangono, però, limiti storici del contesto entro cui le ipotesi di riforma si potrebbero instaurare: la mancanza di definizione circa la struttura della rappresentanza, nei suoi diversi livelli, e circa le modalità di presenza sindacale nell'impresa²³⁶. In tal senso, in concomitanza con un intervento del legislatore attuativo dell'art. 46, sembra necessario che le parti sociali possano concordare su un modello per conciliare forme partecipative dei lavoratori e la presenza delle rappresentanze sindacali, al fine di garantire un'attivazione ordinata dei canali partecipativi, affiancati da forme di rappresentanza (in senso monista o dualista), con funzioni stabilite.

e) *Un'attività economica realmente democratica. Il ruolo dei lavoratori nell'impresa cooperativa e in quella sociale*

La Costituzione, come ricordato nel secondo capitolo, prevede una specifica tutela della cooperazione a carattere di mutualità (art. 45). È il codice civile a dettare la disciplina fondamentale delle società cooperative. L'art. 2512 c.c. propone tre tipologie di cooperative distinguendo tra quelle che: «1) svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi; 2) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci; 3) si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci».

Le cooperative sono «un fattore del complessivo radicamento della democrazia costituzionale, fondata sul lavoro, oltre l'ambito istituzionale, fino a pervadere la sfera economica e sociale»²³⁷. Le caratteristiche organizzative essenziali delle cooperative le esaltano come modello di sviluppo della par-

²³⁵ I testi della campagna e dell'appello sono reperibili in www.etuc.org (ultima consultazione marzo 2019).

²³⁶ S. NEGRELLI, T. TREU (a cura di), *Le scelte dell'impresa fra autorità e consenso. La consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende a partecipazione statale*, cit., p. 18.

²³⁷ F. PIZZOLATO, F. MATTASSOGLIO, *Articolo 45*, cit., p. 304.

tecipazione democratica: il voto capitarario, il principio della “porta aperta” e la variabilità del capitale sociale.

Le cooperative si differenziano dalle altre forme di società perché non mirano alla realizzazione del lucro e al riparto dell’utile ai soci, ma sono utilizzate per fornire agli stessi – alternativamente o cumulativamente – lavoro, beni o servizi in misura qualitativamente e/o quantitativamente migliore rispetto a quella offerta dal mercato: in ciò sta il carattere di mutualità e solidarietà che reggono l’attività cooperativa. Trasversale rispetto alla divisione tripartita delle cooperative fornita dal Codice – soprattutto a motivo dei benefici fiscali connessi – è la distinzione tra cooperative a mutualità prevalente o meno. Tra le prime figurano, *ex lege*, le cooperative sociali.

La cooperazione è modello che aspira a un’organizzazione democratica del capitale e dell’organizzazione interna. La democrazia cooperativa si fonda essenzialmente sul voto cd. capitarario dei soci²³⁸: ogni socio, infatti, a prescindere dalla quota di capitale sociale versata (sia in quote per le S.r.l., sia in azione per S.p.a.), ha diritto a un voto in Assemblea²³⁹. A garanzia della democraticità della struttura interna concorre anche il principio della porta aperta, ovvero la possibilità di far aderire nuovi soci alla cooperativa la cui richiesta può essere ammessa o negata mediante un procedimento necessariamente motivato da parte degli amministratori (art. 2528).

Proprio l’apparente democraticità²⁴⁰ che è garantita dal voto capitarario, ha indotto la dottrina prevalente a distinguere la cooperazione dalla partecipazione. Infatti, la prima garantirebbe la socializzazione dell’impresa, senza

²³⁸ M. CAVANNA, *Cooperazione e imprese collettive*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione privatistiche*, Utet, Torino, 2009, p. 205 ss.

²³⁹ Ciò non esclude però che, a determinate condizioni e per i soci persone giuridiche, sia possibile attribuire un numero di voti superiore al socio singolo, per un massimo di cinque voti.

²⁴⁰ «Spostare l’accento, nella cooperazione, sul dato della democraticità della gestione (con le inevitabili ripercussioni che si sono viste a livello di modo di operare) ed in funzione di questo articolare la struttura e disciplinare il funzionamento degli enti cooperativi in tutti i loro profili significa infatti [...] tutelare la essenziale diversità della impresa cooperativa rispetto alle imprese ordinarie, pubbliche e private, e, per altro verso, salvaguardare la efficienza e la competitività dell’impresa cooperativa. Democrazia ed efficienza non sono, né a livello costituzionale, né ad altro livello, termini incompatibili, anche se, operativamente, la loro conciliazione può presentare difficoltà. Proprio questo, anzi, appare essere, al fondo, l’effettivo problema oggi della cooperazione: quello cioè di tradurre in termini concreti quel coordinamento fra efficienza delle entità produttive, diffusione del potere e della libertà e giustizia nella distribuzione delle ricchezze che in tale istituzione la Costituzione ha voluto vedere (g); e non come programma, ma come realtà operante» così A. NIGRO, *Art. 45*, cit., pp. 37-38.

dunque una dinamica di condizionamento rispetto alla proprietà; la partecipazione, invece, è uno strumento che presuppone la dialettica tra il potere dispositivo dei detentori del capitale e i lavoratori²⁴¹.

Autorevole dottrina ha sottolineato che proprio la democraticità dell'organizzazione cooperativa sia la principale ragione del trattamento privilegiato che l'ordinamento riserva a questa forma di imprenditorialità rispetto ad altre²⁴². Tanto che l'art. 4, c. 1, della l. 220/2000 attribuisce al revisore cooperativo il compito di «fornire agli organi di direzione e di amministrazione degli enti suggerimenti e consigli per migliorare la gestione ed il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale», pertanto di verificare i presupposti di una democrazia sostanziale e reale anche all'interno dell'organizzazione della cooperativa.

Il diritto di partecipazione all'interno del sistema cooperativo è, allo stesso tempo, antico e nuovo: la democraticità, infatti, è carattere che, come si è detto, risiede nelle caratteristiche proprio della cooperazione; eppure è emersa e si è consolidata nel tempo la necessità di una forma nuova di coinvolgimento dei lavoratori – in particolare, come si dirà, quelli tra loro che non sono soci – nelle società cooperative. Alcune recenti ricerche hanno evidenziato un sempre maggiore ricorso a forme di partecipazione organizzativa nelle cooperazione: si rileva che in numerose aziende «la partecipazione organizzativa è ormai formalizzata, con gruppi di miglioramento stabili che con cadenza predeterminata si riuniscono per esaminare l'andamento della produzione, la rotazione e la distribuzione dei compiti, allo scopo di individuare le soluzioni e i miglioramenti, e le cui segnalazioni arrivano ai livelli organizzativi competenti e fino al grado di direttore delle *business unit*»²⁴³. Sembra dunque che, soprattutto nelle cooperative di produzione-lavoro, si siano introdotti sistemi di coinvolgimento dei lavoratori simili a quelli diffusi nelle imprese ad alto tasso di innovazione tecnologica. Peraltro, la medesima indagine mette in luce come le cooperative in cui si utilizzano strumenti di partecipazione organizzativa sono anche quelle in cui si sperimenta una maggiore partecipazione da parte dei soci ai momenti assembleari e strategi-

²⁴¹ Così M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 3; M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, cit., p. 115.

²⁴² E. CUSA, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, in *Società*, 3, 2010.

²⁴³ Sul tema si veda una recente ricerca condotta sulla partecipazione nelle cooperative emiliane: M. RICCIARDI, L. PERO, *La partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle aziende cooperative*, in *Mitbestimmung. Osservatorio sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa*, 2018.

ci per la vita delle società; sembra dunque instaurarsi un circolo virtuoso tra partecipazione capitaria e dei lavoratori.

Oltre alle cooperative²⁴⁴, il nostro ordinamento ha riconosciuto l'istituto dell'impresa sociale che, ai sensi del cd. Codice del Terzo Settore (art. 4 del d.lgs. 117/2017), figura tra gli enti non profit. La normativa sull'impresa sociale è stata riordinata con il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 rubricato *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2 della Legge 6 giugno 2016, n. 106* che ha abrogato e sostituito il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 con cui era stata introdotta la categoria di impresa sociale nel nostro ordinamento.

Il Codice e la nuova normativa sulle imprese sociali hanno riscritto in profondità lo statuto degli enti che non hanno fini di lucro, operando un cambio di paradigma culturale²⁴⁵, introducendo una legislazione promozionale unitaria e conferendo agli enti del Terzo settore un riconoscimento istituzionale, politico e sociale²⁴⁶.

L'art. 1, c. 1, d.lgs. 112/2017 definisce come impresa sociale «tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che [...] esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

L'impresa sociale si colloca, dunque, tra gli enti del terzo settore a motivo dell'assenza dello scopo di lucro, delle finalità di utilità sociale che persegue e in ragione delle particolari modalità organizzative tra cui è menzionato «il più ampio coinvolgimento dei lavoratori». Il cardine dell'impresa sociale è il divieto di destinazione di utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, come sancito dall'art. 3, c. 1. D'altra parte, il d.lgs. 112/2017 ha introdotto una significativa innovazione, ovvero il riconoscimento della compatibilità tra il perseguimento di finalità

²⁴⁴ Il rapporto tra imprese sociali e cooperative è discusso in dottrina: c'è chi ha sostenuto che esso debba configurarsi come quello tra *genus e species* (M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in ID., a cura di, *Il Codice del Terzo settore*, Pacini giuridica, Pisa, 2018, p. 41) e chi, invece, ritiene che le due tipologie siano semplicemente differenti, in quanto la cooperativa non assume tutti i caratteri dell'impresa sociale (E. CUSA, *Le cooperative come imprese sociali di diritto*, in *Consiglio nazionale del notariato*, 205, 2018).

²⁴⁵ Come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 131 del 2020.

²⁴⁶ L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 56 e 57.

civiche, solidaristiche e di utilità sociale e la previsione di una – eventuale e limitata quantitativamente – finalità lucrativa soggettiva (definita come *low profit*), con l'intento di rafforzare e attrarre investimenti²⁴⁷.

Quanto alla struttura proprietaria, il d.lgs. 112 rimanda alla normativa propria delle società commerciali contenuta nel capo IX del titolo V del libro V del Codice civile, pertanto anche alle società di cooperative. Al di là di questo rinvio, sono tre gli strumenti attraverso cui la struttura organizzativa dell'impresa dovrebbe riuscire a garantire il conseguimento delle finalità di utilità sociale: la previsione di un intervento dei soci; l'introduzione di sindaci; il coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e soggetti interessati²⁴⁸ (art. 11)²⁴⁹.

²⁴⁷ *Ivi*, pp. 132-133.

²⁴⁸ Tra cui rientrano anche i volontari i quali, nell'impresa sociale, non debbono eccedere il numero dei lavoratori (art. 13, c. 2). Su questa limitazione numerica si è molto discusso perché complessivamente sembra privilegiare una distinzione tra dimensione economica del lavoro prestato nell'impresa e la finalità sociale; mentre «ciò che contraddistingue un'impresa sociale non è la quantità di lavoratori o volontari che essa impiega, ma la capacità di coinvolgere i membri della comunità, di farli partecipare attivamente alla realizzazione delle sue attività e di stimolare la qualità e l'entità dell'impegno che i vari soggetti mettono all'interno dell'impresa nel realizzarne le varie attività»: C. BORZAGA, J. SFORZI, *Complementari e non sostitutivi. Il volontariato nell'impresa sociale*, in E. ROSSI, L. GORI, *Ridefinire il volontariato*, Pisa University Press, Pisa, 2022, p. 107.

²⁴⁹ Si riporta di seguito il testo dell'art. 11 rubricato «Coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività»:

1. Nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali devono essere previste adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività.

2. Per coinvolgimento deve intendersi un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.

3. Le modalità di coinvolgimento devono essere individuate dall'impresa sociale tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del d. l. 15 giugno 2015, n. 81, della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa sociale, in conformità a linee guida adottate con d. del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore. Delle forme e modalità di coinvolgimento deve farsi menzione nel bilancio sociale di cui all'art. 9, c. 2.

4. Gli statuti delle imprese sociali devono in ogni caso disciplinare: a) i casi e le modalità della partecipazione dei lavoratori e degli utenti, anche tramite loro rappresentanti, all'assemblea degli associati o dei soci; b) nelle imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell'art. 2435-bis del codice civile ridotti della metà, la nomina, da parte dei lavoratori ed eventualmente degli utenti di almeno un componente sia dell'organo di amministrazione che dell'organo di controllo.

Soffermandosi su quest'ultima previsione, essa stabilisce un vincolo che ha delle ripercussioni statutarie e organizzative precise. Si deve innanzitutto sottolineare che i lavoratori sono coinvolti insieme ad altre due categorie di soggetti: gli utenti e i soggetti interessati alle attività. Gli strumenti di coinvolgimento sono finalizzati a «esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi».

Gli Statuti, ai sensi dell'art. 11, c. 4, devono prevedere: «a) i casi e le modalità della partecipazione dei lavoratori e degli utenti, anche tramite loro rappresentanti, all'assemblea degli associati o dei soci; b) nelle imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell'art. 2435-bis del codice civile ridotti della metà, la nomina, da parte dei lavoratori ed eventualmente degli utenti di almeno un componente sia dell'organo di amministrazione che dell'organo di controllo».

A precisazione delle forme di coinvolgimento dei lavoratori, è intervenuto il d. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 7 settembre 2021²⁵⁰, che ha inteso precisare i contenuti dell'art. 11 negli statuti delle imprese sociali, fatte salve norme di maggior favore già presenti nelle disposizioni statutarie vigenti. Innanzitutto esse delineano l'obbligo di tempestive informazioni ai lavoratori²⁵¹. Inoltre sono stati previsti un obbligo di consultazione²⁵²

5. Il presente articolo non si applica alle imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente e agli enti di cui all'art. 1, c. 3».

²⁵⁰ Il d. è rubricato «Adozione delle linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale» ed è stato pubblicato nella *Gazz. Uff.* n. 237 del 4 ottobre 2021.

²⁵¹ Si legge, infatti, che gli statuti delle società devono «prevedere forme di coinvolgimento che si esplicitino nella messa a disposizione, con cadenza almeno annuale, ovvero ogni qualvolta si verifichino eventi tali da determinare variazioni qualitative e/o quantitative rilevanti, di informazioni sull'andamento effettivo e prevedibile dell'attività dell'impresa, sulla natura e qualità dei beni o servizi erogati, sulla situazione economica ed occupazionale dell'impresa stessa, sulle eventuali criticità segnalate dall'organo di controllo interno, su ogni altra decisione aziendale suscettibile di comportare rilevanti cambiamenti in relazione all'organizzazione del lavoro, alle condizioni di lavoro, ai contratti di lavoro e ai profili relativi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché su decisioni destinate a comportare rilevanti cambiamenti per gli utenti e gli altri soggetti interessati».

²⁵² «La consultazione dovrà rispondere ai canoni della regolarità, intesa come stabilità della stessa nel tempo, e dell'effettività, intesa come concreta idoneità della stessa a promuovere la partecipazione dei lavoratori e degli utenti. La consultazione pertanto potrà trovare negli statuti o nei regolamenti diverse declinazioni, quali la costituzione di comitati, ovvero la costituzione di assemblee speciali rappresentative dei lavoratori o degli utenti, oppure

e la partecipazione dei rappresentanti delle tre categorie nell'assemblea dei soci senza diritto di voto²⁵³. Interessante è, inoltre, la previsione che impone di dare riscontro del coinvolgimento dei lavoratori anche nel bilancio sociale che le imprese devono redigere annualmente e rendere pubblico.

L'art. 11 – con le precisazioni contenute nel d. del Ministero del lavoro – offre dunque un quadro partecipativo dei lavoratori di sicura efficacia. Si tratta però di un mero coinvolgimento che assume un significato simbolico, senza in realtà incidere sulle scelte aziendali né in ordine alla qualità – i pareri sono soltanto facoltativi e manca il diritto di voto in assemblea – né nella quantità – essendo previsti rappresentanti negli organi, ma non in un numero sufficiente a influenzare le scelte. D'altra parte è interessante la tecnica normativa adottata che permette, almeno astrattamente, di configurare un nucleo di disposizioni inderogabili e un'attuazione modulare a seconda del tipo di impresa.

f) La partecipazione e le trasformazioni del lavoro

Non è questa la sede per poter approfondire i mutamenti intervenuti nel diritto e nel mercato del lavoro nel suo complesso. Interessa, invece, mettere a fuoco alcune linee di tendenza che hanno influenzato e potranno influenzare il radicamento della partecipazione economica. Nell'attuale fase, infatti, si

l'adozione di ulteriori procedure che, nel rispetto dei canoni sopra descritti, garantiscono il coinvolgimento attivo dei lavoratori e degli utenti, cui affidare i seguenti compiti: b.1) esprimere pareri sulle materie oggetto di informazione, indicate nella precedente lettera a) e nella successiva lettera c); b.2) nominare un rappresentante ai fini della partecipazione all'organo assembleare dell'impresa sociale, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 112/2017; b.3) nominare un rappresentante nell'organo di amministrazione e nell'organo di controllo, qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 11, comma 4, lettera b) del d. lgs. n. 112/2017. I rappresentanti dei lavoratori e i rappresentanti degli utenti e degli altri soggetti individuati come direttamente interessati, con riferimento alle specifiche tematiche di rispettivo interesse, dovranno poter formulare, secondo le modalità previste dagli statuti o dai regolamenti, proposte o pareri non vincolanti da far pervenire all'organo di amministrazione dell'impresa sociale».

²⁵³ «Gli statuti o i regolamenti dovranno prevedere la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti interessati, in misura di almeno uno per ciascuna categoria, di prendere parte alle assemblee ordinarie e straordinarie dei soci o degli associati dell'impresa, senza diritto di voto. Gli stessi potranno, secondo le modalità previste dagli statuti o dai regolamenti, richiedere la parola nelle assemblee ordinarie; devono essere consultati in quelle straordinarie sui punti dell'ordine del giorno riguardanti le questioni di cui alla lettera c)».

assiste all'abbandono del lavoro fordista e della subordinazione che pone essenziali interrogativi sul lavoro che verrà²⁵⁴.

Tra gli elementi di trasformazione del lavoro che incidono sul diritto alla partecipazione possono essere annoverati: la frammentazione interna ed esterna del lavoro subordinato; la rilevanza delle dinamiche di azione, trasformazione e anche di rappresentanza delle imprese; la crisi del lavoro autonomo e dei ceti medi alla ricerca di modelli di rappresentanza collettiva²⁵⁵.

Al di là delle dinamiche già evidenziate – come il decentramento della contrattazione collettiva – si vorrebbe ora mettere in luce come il processo di flessibilizzazione del lavoro e il superamento della netta demarcazione tra lavoro subordinato e autonomo incidano in modo significativo sul paradigma partecipativo proposto dal disegno costituzionale²⁵⁶.

Il diritto del lavoro negli anni '60 e '70, grazie a una forte mobilitazione sindacale, aveva trovato un assetto stabile e rigido con lo Statuto dei lavoratori. Il livello di tutela della subordinazione è rimasto tale sino agli anni '90, quando, a seguito di diverse riforme (cd. pacchetto Treu e legge Biagi), sono stati introdotti – a differenza di altri Paesi in cui progressivamente si avviavano forme di flessibilità – modelli contrattuali atipici. Parimenti, proprio in quegli anni, si è assistito a un mutamento «delle forme giuridiche di eserci-

²⁵⁴ G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, cit., p. 8.

²⁵⁵ B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, cit., p. 556.

²⁵⁶ La divisione tra lavoro autonomo e subordinato è stata rimarcata nella pronuncia n. 30/1996 della Corte costituzionale (redattore Mengoni) che dichiarava legittima la norma che escludeva i soci lavoratori dalla possibilità di attingere al Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto in caso di insolvenza della società. In quel caso, la Corte esponeva un criterio sostanziale per tracciare il profilo della subordinazione: «La differenza è determinata dal concorso di due condizioni che negli altri casi non si trovano mai congiunte: l'alienità (nel senso di destinazione esclusiva ad altri) del risultato per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata, e l'alienità dell'organizzazione produttiva in cui la prestazione si inserisce. Quando è integrata da queste due condizioni, la subordinazione non è semplicemente un modo di essere della prestazione dedotta in contratto, ma è una qualificazione della prestazione derivante dal tipo di regolamento di interessi prescelto dalle parti con la stipulazione di un contratto di lavoro, comportante l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato» (Considerando in diritto, n. 3). Anche più in là nel tempo Mengoni non cambierà idea, sottolineando come un "nocciolo duro" di distinzione tra lavoro subordinato e autonomo permane e che l'ipotesi di uno "zoccolo" di tutele minime comune ai due tipi contrattuali non è pensabile: L. MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2000, p. 181 ss.

zio del potere» che ha visto «un *arretramento del potere discrezionale a vantaggio del potere funzionale*»²⁵⁷ e parimenti un «*arretramento del potere centralizzato a vantaggio di una distribuzione dei poteri*»²⁵⁸.

Con le riforme Treu e Biagi si sono moltiplicati i modelli contrattuali, seguendo il paradigma della *flexicurity* europea, applicata prevalentemente nel versante della flessibilità²⁵⁹. L'applicazione italiana della *flexicurity* ha introdotto, secondo una ricostruzione del tutto maggioritaria della dottrina, eccessive dosi di flessibilità, non bilanciate sul versante della sicurezza: essa, infatti, avrebbe dovuto presupporre un passaggio della protezione 'nel rapporto' a quella 'nel mercato' di lavoro²⁶⁰. Una scelta per nulla vincolata dalla normativa europea che lasciava ampia discrezionalità agli Stati membri circa l'applicazione concreta delle prescrizioni sulla *flexicurity*²⁶¹.

Questo processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro ha avuto un impatto decisivo sulla partecipazione dei lavoratori. Secondo il paradigma

²⁵⁷ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 75.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ «La flessibilità dell'occupazione consiste nella possibilità, da parte di un'impresa, di far variare in più o in meno la quantità di forza lavoro utilizzata, ossia il numero di lavoratori cui paga a un dato momento un salario, in relazione stretta con il proprio ciclo produttivo [...]. Detta possibilità si realizza al meglio quando sussista un'ampia possibilità di licenziare o, in mancanza di questa, la possibilità di occupare salariati [...] facendo fronte al minor grado concepibile, nel contesto locale, di norme del diritto del lavoro che tendono a rendere duratura l'occupazione [...]. La flessibilità della prestazione si riferisce per contro all'eventuale modulazione da parte dell'impresa, di vari parametri della situazione in cui i salariati che al suo interno operano [...] prestano la loro attività. Sotto questa rubrica vengono quindi collocati: l'articolazione differenziale dei salari, praticata per ancorarli ai meriti individuali o alla produttività di reparto o di impresa; le modificazioni degli orari, intese ad accrescere vuoi l'utilizzazione degli impianti, vuoi l'aderenza alle singolarità del ciclo produttivo», in L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce: contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2011. Da più parti si è messo in dubbio la compatibilità tra queste forme di flessibilità e il dettato costituzionale: «se il lavoro è il massimo valore riconosciuto nella costituzione, e dunque rappresenta il principio giuridico fondamentale al quale tutti gli altri devono essere subordinati – e tra questi il mercato – le trasformazioni che si sono finora verificate suscitano perplessità notevoli, perché la condizione di una molteplicità di figure lavorative appare oggi decisamente poco consona allo sviluppo della personalità umana, per effetto di una disciplina lavoristica che si è allontanata dal dettato costituzionale», in C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit., p. 109.

²⁶⁰ Da ultimo M. BARBERA, *La «flexicurity» come politica e come narrazione*, in B. CARUSO et al. (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.

²⁶¹ M. CORTI, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act: la flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Giappichelli, Torino, 2018.

delle leggi menzionate, infatti, i lavoratori sono visti come soggetti dinamici nel mercato e, dunque, ingaggiati nel lavoro visto nella sua dimensione prevalentemente prestazionale; questo paradigma esclude il radicamento nel contesto lavorativo. In altri termini, i rapporti di lavoro così concepiti, frammentati, individuali e sottoposti a una logica di precarietà, divengono pezzi di un mosaico privo della dimensione relazionale entro le imprese. Tali lavori «aleatori, che generano isolamento o che sono inesorabilmente precari, ostacolano la formazione di un vincolo comunitario fra i lavoratori e la stessa costruzione di una personalità»²⁶².

Si potrebbe dire che la mancata attuazione dell'art. 46 Cost. abbia favorito il contesto per l'introduzione della flessibilità contrattuale a cui i sindacati non hanno saputo far fronte. Senza avventurarsi in riflessioni ipotetiche, è però lecito domandarsi se la precarizzazione dei rapporti di lavoro avrebbe avuto un impatto così significativo nel nostro ordinamento se la partecipazione dei lavoratori delle imprese fosse stata una prassi consolidata. Se il diritto alla collaborazione alla gestione delle imprese può esercitarsi solo da parte di lavoratori che – più o meno – stabilmente sono inquadrati entro un'organizzazione aziendale, la partecipazione potrebbe favorire la ridistribuzione graduata delle tutele del lavoro dentro e oltre il confine della subordinazione: infatti, la partecipazione potrebbe, da un lato, favorire un maggiore controllo circa le strategie di assunzione delle aziende e, in ogni caso, contribuire ad estendere le informazioni per offrire una lettura consapevole delle dinamiche del mercato del lavoro.

Inoltre, la partecipazione dei lavoratori potrebbe essere strumento per prevenire forme di lavoro povero, come è avvenuto in Germania nelle aziende in cui vi è la presenza dei lavoratori nei Consigli aziendali: in tali imprese le condizioni e la retribuzione giusta sono state garantite dall'intervento dei lavoratori nelle scelte strategiche aziendali e perciò si è registrato un modesto impatto del salario minimo legale²⁶³. Questa esperienza comparata avvalora la tesi che la partecipazione dei lavoratori – se effettiva e sostenuta dal sindacato – è strumento adeguato per il controllo e per la tutela dei salari non solo dei lavoratori delle aziende in cui si sviluppano i percorsi di codeterminazione, ma anche delle retribuzioni dei lavoratori coinvolti nei

²⁶² M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 651.

²⁶³ L. BELLMANN, M. BOSSLER, H.-D. GERNER, O. HÜBLER, *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, in *Economic and Industrial Democracy*, 42, 2021, 2, pp. 269-288.

servizi esternalizzati (dalle pulizie alla vigilanza, dalle forniture ai trasporti) e negli appalti ove si verificano le situazioni più frequenti – e più difficilmente verificabili – di negazione dell'art. 36 Cost.

Un'altra tendenza del lavoro è l'emersione di un «nuovo dualismo» del mercato del lavoro che vede una parte dinamica in cui «le condizioni di lavoro migliorano, le imprese assumono, ai lavoratori è richiesta una prestazione sempre più intelligente e il salario cresce»; in ampi settori, invece, «le condizioni di lavoro peggiorano, l'occupazione si riduce, il salario arretra, si diffonde il precariato e l'insicurezza, ritornano anche vecchie forme di organizzazione del lavoro»²⁶⁴. Bisogna dunque differenziare, come suggerisce la dottrina, diverse 'classi' lavoratrici: da un lato, vi è la classe operaia cognitiva dell'industria 4.0 che è composta da lavoratori altamente specializzati che collaborano con la *governance* aziendale al fine di raggiungere gli obiettivi di tutela del lavoro e di interesse dell'impresa in cui essi stessi si identificano; dall'altro si collocano i lavoratori neo-fordisti, occupati in alcuni settori manifatturieri, nelle catene dei grandi esercizi commerciali o nelle nuove piattaforme digitali; infine, vi è una classe di lavoratori meno tutelata e a rischio povertà e che lavora, tra gli altri, nei settori dei servizi, delle cooperative e della logistica²⁶⁵. Si assiste, dunque, alla «tendenza alla *polarizzazione* dei nuovi lavori tra una fascia tecnologicamente qualificata a una malpagata e spesso precaria (*gig workers* inclusi)»²⁶⁶. Si tratta di una tendenza che è stata accentuata dalle recenti crisi economiche e che incide sulla partecipazione dei lavoratori: infatti, solo nella “fascia alta” del lavoro le aziende tendono a coinvolgere i collaboratori per garantirsi maggiore competitività; viceversa nella “via bassa” il lavoro regredisce in forme di subordinazione che riducono l'autonomia.

Un ulteriore elemento di mutamento del mercato del lavoro è l'erosione della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato che accentua l'eterodirezione²⁶⁷. Infatti, come è stato messo in luce, all'arretramento del potere gerarchico e discrezionale della fabbrica si rafforza un potere funzionale: così «il lavoratore subordinato non è più necessariamente un semplice in-

²⁶⁴ L. CAMPAGNA *et al.*, *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 38.

²⁶⁵ D.D. VICO, *Nel paese dei disuguali. Noi, i cinesi e la giustizia sociale*, Egea, Milano, 2017.

²⁶⁶ R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, cit., p. 48.

²⁶⁷ La «linea di demarcazione tra etero-organizzazione ed etero-direzione, che ha consentito a lungo di segnare la distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, si rivela un modulo analitico non più capace di dar conto delle nuove forme del rapporto tra datori di lavoro e lavoratori. Proprio il caso del lavoro su piattaforma digitale lo dimostra»: S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, cit., p. 115.

granaggio privo d'iniziativa in un'organizzazione fortemente gerarchizzata. [...] Il lavoro subordinato lascia il posto a ciò che possiamo chiamare l'autonomia nella subordinazione, mentre il lavoro non subordinato si è aperto a ciò che possiamo chiamare la sudditanza nell'indipendenza»²⁶⁸.

Il lavoro è poi investito dalla nuova forma di organizzazione dell'economia incentrata sugli strumenti digitali e soprattutto sulle piattaforme digitali. L'economia mondiale e il capitalismo hanno acquisito nella dimensione digitale un "nuovo spirito"²⁶⁹. Il digitale, infatti, ha permesso una rapida trasformazione dei rapporti economici che si fonda su tre elementi portanti: la ridefinizione spaziale degli scambi, la smaterializzazione delle merci e dei flussi finanziari²⁷⁰. La caratteristica principale dell'economia digitale – che nell'ultimo decennio, grazie allo sviluppo delle piattaforme, si è diffusa capillarmente nelle città – è quella di produrre un nuovo valore digitale per le attività economiche già esistenti e creare nuove forme di scambi. Il mezzo per raggiungere questi scopi è la raccolta, l'elaborazione e il riutilizzo dei dati tramite gli algoritmi – di *machine learning* e *deep learning*²⁷¹ –, l'intelligenza artificiale e l'internet delle cose²⁷². L'utilizzo dei dati, infatti, serve per mettere in connessione gli agenti del mercato e per stimolare nuovi comportamenti e consumi; i *big data* sono fondamentali per l'elaborazione delle strategie di mercato, per la vendita degli stessi o di elaborazioni aggregate e, in definitiva, per il consolidamento monopolistico delle piattaforme.

La digitalizzazione dell'economia sta modificando il lavoro che prima era tipicamente subordinato, svolto in un luogo fisico, con il relativo salario pattuito e le tutele previste; oggi invece il lavoro è sempre più in rete e i *workers* prestano la loro attività mediante piattaforme digitali in modo frammentato. Un modello questo che ha caratteristiche espansive dirompenti e uniformi, creando le condizioni per una «globalizzazione della precarietà»²⁷³.

²⁶⁸ A. SUPIOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., pp. 76-77.

²⁶⁹ L. BOLTANSKI, È. CHIAPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano; Udine, 2014.

²⁷⁰ N. SRNICEK, *Capitalismo digitale: Google, Facebook, Amazon e la nuova economia del web*, Luiss University Press, Roma, 2017.

²⁷¹ Per una disanima dell'impatto dell'I.A. cfr. G. ALPA et al. (a cura di), *Intelligenza artificiale: il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.

²⁷² F. BECCHIS, *Regolazione delle piattaforme digitali: la nuova mappa dell'Ue*, in *Lavoce.info*, 2021.

²⁷³ L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce: contro la flessibilità*, cit.

Con ciò si fa riferimento all'emersione della cd. *gig economy* che sta facendo fare un trapasso tra fordismo e post-fordismo. Tale processo è stato definito come “uberizzazione” del mercato e dei rapporti di lavoro²⁷⁴. Le piattaforme simulano di essere meri strumenti di comunicazione per la collaborazione tra lavoratori occasionali e consumatori, non assumendo i rischi dell'organizzazione del lavoro. Inoltre, le piattaforme – con gli algoritmi che decidono la ripartizione del lavoro e con i sistemi di *ranking* valutativi per i lavoratori – tendono a spersonalizzare i rapporti tra lavoratori e impresa-piattaforma, nonché tra lavoratori e utilizzatori dei servizi. In questo senso il lavoro intermediato dalle piattaforme mira alla completa disintermediazione tra i “fattori” del mercato e non lascia spazio a una relazione economica strutturata. Queste nuove forme di intermediazione digitale del lavoro sono al centro di interventi giurisprudenziali e legislativi.

Su questi profili, paradigmatica è stata la causa *Asociación Profesional Elite Taxi vs. Uber Systems Spain SL* dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea²⁷⁵: in questa controversia, Uber ha sostenuto che la sua attività fosse di mero collegamento tra l'offerta di trasporto urbano e la domanda. La Corte, invece, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, ha riconosciuto che le piattaforme non si limitano «a mettere in relazione offerta e domanda», ma creano «l'offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e organizzarne il funzionamento» del servizio. Pertanto, concludeva l'Avvocato generale, «Uber non funge da semplice intermediario tra i conducenti disponibili a erogare occasionalmente un servizio di trasporto e i passeggeri alla ricerca di un servizio siffatto. Al contrario, nelle città in cui è presente, essa funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano. Se è vero, come afferma Uber nelle sue osservazioni nell'ambito della presente causa, che la sua idea è innovativa, tale innovazione ricade tuttavia nel settore del trasporto urbano»²⁷⁶.

In Italia, come noto, un lungo contenzioso è approdato alla Corte di Cas-

²⁷⁴ Alain Supiot ha messo in luce tale tendenza nel corso tenuto presso il *Collège de France* (Parigi) intitolato *Le travail au XXI^e siècle: Droit, techniques, écoumène* e svolto nella primavera del 2019. È possibile reperire il programma del corso e alcuni documenti in www.college-de-france.fr.

²⁷⁵ Sulla quale si rimanda a M.E. BUCALO, *I servizi delle piattaforme online fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in *Federalismi.it*, 22, 2020.

²⁷⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar nella causa C-434/15, 11 maggio 2017, in <https://Curia.Europa.Eu/Juris/Document/Document.Jsf?Text=&Docid=190593&Doclang=IT>.

sazione. Una sentenza della Corte di Appello di Torino che, giudicando sulla configurazione del rapporto di lavoro instaurato tra un lavoratore e una società che gestisce le proprie “collaborazioni” lavorative, così statuiva: «pur senza “sconfinare” nell’esercizio del potere gerarchico, disciplinare (che è alla base della eterodirezione) la collaborazione è qualificabile come etero-organizzata quando è ravvisabile un’effettiva integrazione funzionale del lavoratore nella organizzazione produttiva del committente, in modo tale che la prestazione lavorativa finisce con l’essere strutturalmente legata a questa (l’organizzazione) e si pone come un qualcosa che va oltre alla semplice coordinazione di cui all’art. 409 n.3 c.p.c., poiché qui è il committente che determina le modalità della attività lavorativa svolta dal collaboratore» (Corte Appello di Torino, sentenza n. 26/2019, pubblicata il 4 febbraio 2019). In questo senso il giudice torinese motivava il ricadere del rapporto di lavoro nell’art. 2 del d.lgs. 81/2015 il quale, a partire dal 1° gennaio 2016, applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione «che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro». La norma, secondo il Collegio, «individua un terzo genere, che si viene a porre tra il rapporto di lavoro subordinato di cui all’art. 2094 c.c. e la collaborazione come prevista dall’art. 409 n. 3 c.p.c., evidentemente per garantire una maggiore tutela alle nuove fattispecie di lavoro che, a seguito della evoluzione e della relativa introduzione sempre più accelerata delle recenti tecnologie, si stanno sviluppando». L’applicazione dell’art. 2 del d.lgs. 81/2015 e allo stesso tempo la collocazione dei *riders* in un genere diverso da quello dei lavoratori subordinati, impediva allora di garantire ai lavoratori di questo settore di poter accedere pienamente alle tutele tipiche e più ampie che sono riconosciute ai lavoratori subordinati.

La Corte di Cassazione, con la sentenza 24 gennaio 2020, n. 1663, pur non entrando nel merito della qualificazione della tipologia di lavoro (subordinato/autonomo) ha però riconosciuto ai lavoratori la piena tutela della subordinazione, riscontrandone nell’art. 2, d.lgs. 81/2015 tutti i presupposti. In tal senso, dunque, la Cassazione espande tutte le tutele dei lavoratori subordinati ai *riders* – a differenza di quanto aveva sancito la Corte di Appello –, riconoscendo che «ove l’etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e, quindi, il rimedio dell’applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato». Più recentemente è intervenuto anche il

Tribunale di Bologna che, con un'ordinanza del 31 dicembre 2020, ha riconosciuto come ormai pacifica la collocazione dei *riders* all'interno della categoria dei lavoratori subordinati²⁷⁷ e ha censurato la volontaria "cecità" dell'algoritmo della piattaforma Deliveroo dinanzi alle ragioni che portavano i ciclofattorini a cancellare una prenotazione oppure a non prendere parte a una sessione di lavoro prenotata. Si tratta, insomma, di un'organizzazione del lavoro che – cercando di sostenere la finzione di una mera interfaccia di contatto – scarta i lavoratori mediante *ranking* reputazionali "ciechi" e senza possibilità alcuna da parte dei *riders* di poter interagire all'organizzazione dell'impresa-piattaforma. La citata sentenza inquadra il problema dell'emersione di una nuova forma di strutturazione del lavoro mediante le piattaforme, sotto almeno due aspetti. In primo luogo essa indica la necessità di una categoria terza tra subordinazione e collaborazione; in secondo luogo, fonda la tutela dei *worker* sull'inserimento funzionalmente nell'organizzazione digitale. Quello che scompare completamente è il rapporto non funzionale: in questo senso il taylorismo arriva alle sue estreme conseguenze. Il lavoratore della *gig economy*, infatti, è inserito completamente nell'ingranaggio informatico della piattaforma.

La forma moderna del capitalismo delle piattaforme è fondata sul modello organizzativo impostato su un paramento opposto rispetto a quello relazionale e cooperativo iscritto nella Costituzione italiana²⁷⁸: la spersonalizzazione della mediazione datoriale e del lavoro, fingendo di renderlo in tal modo più flessibile e libero. La nuova grande rivoluzione, mediante le forme avanzate di tecnologia, come l'intelligenza artificiale, sembra moltiplicare la possibilità di separare l'uomo dalla sua attività creativa e dal contesto in cui

²⁷⁷ Si legge nell'ordinanza che "alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di tutela dei riders non pare oggi potersi dubitare della necessità di estendere anche a tali lavoratori, a prescindere dal *nomen iuris* attribuito dalle parti al contratto di lavoro, l'intera disciplina della subordinazione e, in particolare, per quanto qui interessa, la disciplina a tutela del lavoratore da ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro»: per un primo commento alla sentenza si veda D. TESTA, *La discriminazione degli algoritmi: il caso Deliveroo*, Trib. Bologna, 31 dicembre 2020, in *Ius in Itinere*, 2021, https://www.iusinitinere.it/la-discriminazione-degli-algoritmi-il-caso-deliveroo-trib-bologna-31-dicembre-2020-34892#_ftn4.

²⁷⁸ È stato osservato che «per partecipare a un potere e a una responsabilità non si può essere soli; la partecipazione presuppone una relazione di condivisione, sia pure nella distinzione dei ruoli; la perdita di centri di riferimento autorevoli e identificabili all'interno dell'organizzazione cambia radicalmente i termini del coinvolgimento del singolo lavoratore – ma soprattutto del sindacato – alle responsabilità imprenditoriali»: M. DE LUCA, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: un tema ancora attuale?*, cit., p. 56.

egli vive e lavora, lasciando alle piattaforme il compito di organizzare e mediare tra produttori e consumatori. In tal senso, «le tecnologie si evolvono, ma i rapporti di dominio restano saldi perché si fanno non solo più complessi, ma anche più invisibili»²⁷⁹.

Il problema di questo sistema, dunque, non è relegabile alla dimensione del solo diritto del lavoro poiché tocca in profondità una gamma più ampia dei principi costituzionali. È allora lecito domandarsi se in questo sistema produttivo sia o meno possibile pensare a provvedimenti, forme e strumenti giuridici in grado di restituire il lavoro alla sua umanità e la persona a forme di democrazia sostanziale. Come già si esprimeva la Dichiarazione di Filadelfia (1944), il «lavoro non è una merce» e non può dunque essere ricondotto ad un contratto di scambio: esso è molto di più, è il farsi della persona – nella dimensione personale e sociale – e pertanto necessita, secondo il modello costituzionale, di adeguate tutele sia in senso di collettivo a protezione dello stesso – il sindacato – sia di istituti giuridici che ne facciano risultare la sua struttura antropologica – l'impresa e la partecipazione dei lavoratori.

g) Imprese tecnologiche e industria 4.0: partecipazione per l'innovazione o coinvolgimento competitivo?

Oltre ai mutamenti del lavoro menzionati nel paragrafo precedente, è in atto un cambiamento significativo dell'organizzazione dell'impresa. Come è stata annotato già a partire dagli anni '90, infatti, «le innovazioni tecnologiche ed i mutamenti dell'organizzazione dell'impresa nel senso della flessibilità attenuano i caratteri autoritari e gerarchici del sistema di comando dell'impresa tipici dei modelli fordisti di organizzazione del lavoro, e sollecitano un maggior coinvolgimento dei lavoratori negli obiettivi produttivi dell'impresa: il tema della partecipazione dei lavoratori si sposta così dal terreno della cooperazione alle esigenze di flessibilità e di produttività aziendale»²⁸⁰.

In questo mutamento delle modalità organizzative imprenditoriali, dovuto principalmente all'introduzione di nuove tecnologie digitali, è da segnalare – come già anticipato – un «nuovo dualismo»: tra un gruppo che contiene un'imprenditoria «dinamica, che compete sull'innovazione e una seconda

²⁷⁹ R. BODEI, *Dominio e sottomissione: schiavi, animali, macchine, intelligenza artificiale*, cit., p. 19.

²⁸⁰ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

parte, maggioritaria ma stagnante o in crisi, che compete principalmente sui costi»²⁸¹. Ciò si riflette anche sulle condizioni dei lavoratori che possono essere divisi in due categorie: quelli appartenenti alla fascia alta che sono occupati in settori avanzati e innovativi, inseriti in *network* internazionali, e che vedono migliorare le loro condizioni di lavoro e sono pienamente coinvolti nella vita aziendale; quelli invece che appartengono alla fascia bassa che lavorano in settori in cui le aziende competono sui costi, non sull'innovazione, e dunque sottopongono i lavoratori a situazioni precarie, a cassa integrazione, a riduzioni del salario e a modelli organizzativi antichi privi di forme di autonomia e di conciliazione vita-lavoro.

La forte accelerazione della rivoluzione digitale ha prodotto diversi effetti nel lavoro: ha reso più performanti alcune catene di produzioni aziendali; ha contribuito alla creazione di nuovi lavori e di nuove forme di intermediazione del lavoro mediante le piattaforme; produce “scarti” di lavoro che la richiesta *on demand* di beni e servizi consuma. La rivoluzione digitale, infatti, sta profondamente innovando i processi di produzione e di organizzazione aziendale secondo il paradigma della cosiddetta Industria 4.0.

Al centro delle innovazioni è «l'interconnessione tra le varie parti del sistema produttivo e della supply chain [catena di distribuzione] e la conseguente possibile cooperazione tra i diversi sistemi tecnici e tra l'uomo e le macchine»²⁸². Si tratta, in sostanza, di un nuovo ecosistema aziendale che vede le macchine come strumenti non meramente utilizzati per la produzione, ma come oggetti capaci di interagire con gli altri “fattori” della produzione.

Se nelle imprese innovative, la partecipazione sembra destinata a consolidarsi per sfruttare il potenziale innovativo che possono apportare i lavoratori, viceversa, nella fascia bassa del mercato del lavoro, l'organizzazione del lavoro *top down* è destinata a rafforzarsi.

Industria 4.0: un modello collaborativo?

Già nei primi anni duemila, si evidenziava come l'impresa avesse «bisogno di dipendenti che si impegnano, che siano coinvolti nei suoi problemi e per i suoi obiettivi, che operano tenendo presenti le domande del mercato e

²⁸¹ L. CAMPAGNA *et al.*, *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 38.

²⁸² E. BARTEZZAGHI, *Introduzione. Organizzazione, qualità del capitale umano e innovazione*, in L. CAMPAGNA *et al.* (a cura di), *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, Guerini Next, Milano, 2017, p. 18.

dei clienti, che collaborano gli uni con gli altri con armonia e trasparenza»²⁸³. Tale richiesta si è rafforzata con l'industria 4.0 che si è orientata verso una struttura più fluida e meno gerarchizzata. Infatti, le «organizzazioni tradizionali basate su una forte divisione del lavoro, lunghe catene gerarchie, processi decisionali rigidamente *top down*, non sono coerenti con le caratteristiche delle nuove possibili soluzioni tecnologiche, che al contrario richiedono più orizzontalità, meno gerarchia, più lavoro in *team*, delega verso il basso, sviluppo di comunità professionali, partecipazione dei lavoratori»²⁸⁴. Si assiste alla rimodulazione della regolazione del tempo e del luogo del lavoro verso un sistema più elastico che affida maggiore autonomia al lavoratore rispetto ai modelli tayloristi e fordisti.

Si è passati, in breve tempo, da modelli organizzativi di tipo *lean*, «focalizzati prevalentemente sull'integrazione dei processi aziendali e sulla collaborazione tra funzioni aziendali, con il coinvolgimento limitato prevalentemente al corpo intermedio dell'organizzazione», a modelli di *lean* evoluta²⁸⁵ in cui si tenta di «dare completa attuazione alle logiche dell'integrazione organizzativa e del coinvolgimento [...], ma penetrano fino in fondo i processi

²⁸³ G. BAGLIONI, *Tutela e partecipazione per regolare il rapporto di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 43.

²⁸⁴ E. BARTEZZAGHI, *Introduzione. Organizzazione, qualità del capitale umano e innovazione*, cit., pp. 18-19.

²⁸⁵ L'organizzazione snella evoluta si basa su questi pilastri: a) si passa dalla "forza" lavoro al lavoro intelligente, cioè «di lavoro che mescola interventi manuali con forti capacità tecniche di analisi e diagnosi sui rapporti causa e effetto e in certi casi anche di ragionamento scientifico con applicazione di conoscenze complesse. Tutto ciò sposta il baricentro della motivazione delle persone dall'esecuzione di obblighi e adempimento con la fatica fisica, in cambio di riconoscimenti e denaro, alla condivisione di finalità e obiettivi con la fatica mentale per risolvere problemi»; b) interazione complessa tra persone e tecnologie, tra uomo e macchina; c) aumento dei flussi di informazione tra le squadre con il conseguente arretramento della gerarchia interna in stile *top down*; si mantiene la gerarchia, ma essa è meno stringente nel definire tutti gli ambiti della vita dell'impresa; d) «il coinvolgimento dei lavoratori non è solo un fenomeno occasionale attivato in funzione del progetto di cambiamento, ma diventa uno strumento permanente e strutturale», tale per cui si organizzano pratiche stabili nei sistemi gestionali o in accordi sindacali; e) superamento della divisione taylorista tra chi progetta e chi esegue, verso un sistema integrato di ricerca di soluzione innovative. Già nella "produzione snella" originale del sistema attuato negli stabilimenti Toyota l'attivazione delle macchine e delle persone era il pilastro su cui fondare un sistema aziendale proteso alla massima eliminazione degli sprechi e a una produzione in grado di conformarsi al mercato della domanda in modo simultaneo (il principio cd. *just in time*): L. CAMPAGNA et al., *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 113 ss.

aziendali, andando a trasformare le modalità di svolgimento delle attività operative che costituiscono tali processi»²⁸⁶. Nell'impresa "snella" si prefigura la possibilità di un lavoro di qualità capace di offrire ai lavoratori una possibilità di espressione maggiore della loro personalità e dunque di auto-realizzazione²⁸⁷. Il modello di *smart factory* è caratterizzato dal nuovo rapporto collaborativo «tra l'uomo e la macchina resa flessibile dalla digitalizzazione in maniera inedita e potente: una flessibilità che costituisce la base della nuova rivoluzione tecnologica, della possibilità di costruire filiere sempre più ampie e capaci di rispondere in tempo reale alle esigenze del consumatore ("customizzazione")»²⁸⁸.

In Italia il modello della produzione snella si è diffuso tardivamente, proprio in ragione della scarsa preparazione e consuetudine alla partecipazione. Fino a pochi anni fa si poteva affermare che «il coinvolgimento dei lavoratori è stato residuale, in qualche modo comandato dall'alto o appannaggio delle funzioni di qualità. La gerarchia permane, il lavoro in *team* è sconosciuto»²⁸⁹. I nuovi modelli di *governance* aziendale si fondano sulla responsabilizzazione di squadre di lavoro a cui le imprese danno autonomia organizzativa circa le soluzioni migliori per gestire il luogo concreto del lavoro, la sua organizzazione, fino ad arrivare alla filiera produttiva. Si tratta di modelli che presuppongono processi di responsabilizzazione e partecipativi da parte dei lavoratori e che sono in grande espansione a motivo dell'innovazione tecnologica: la sfida principale delle aziende oggi è quella di trovare modalità di "conversione tecnologica" della propria produzione e ciò può essere realizzato solo attraverso l'esperienza concreta dei lavoratori che vivono la fabbrica.

Le forme di partecipazione nell'impresa 4.0 possono essere generalmente ricomprese nella categoria della partecipazione diretta o organizzativa. Si tratta invero di modelli che presentano caratteri positivi in contesti aziendali in cui non vi erano neanche le più minime forme di partecipazione: la partecipazione diretta, infatti, aumenta il contributo attivo dei lavoratori e gli spazi di libertà e creatività.

In conclusione, le innovazioni tecnologiche della rivoluzione 4.0 hanno

²⁸⁶ E. BARTEZZAGHI, *Introduzione. Organizzazione, qualità del capitale umano e innovazione*, cit., p. 17.

²⁸⁷ G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, cit., p. 9 ss.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 16.

²⁸⁹ L. CAMPAGNA et al., *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 52.

prodotto mutamenti significativi nell'organizzazione del lavoro²⁹⁰. In particolare, nel campo delle mansioni²⁹¹, le attività dei lavoratori nell'industria tecnologica sono sempre più specializzate e di coordinamento e, conseguentemente, il coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione non può più essere accessorio, ma diviene una necessità delle imprese²⁹². L'avanzamento tecnologico implica dunque un maggior coinvolgimento dei lavoratori²⁹³ e un «crescente grado di istruzione e di professionalità dei lavoratori presenti nei nuovi contesti produttivi, non solo dell'industria»²⁹⁴.

Partecipazione per l'innovazione

Numerose ricerche indicano che il fattore decisivo della riorganizzazione aziendale, a seguito delle innovazioni tecnologiche, è costituito dalla partecipazione. È stato osservato come, «se l'innovazione organizzativa viene introdotta con il coinvolgimento diffuso dei lavoratori, essa si implementa più rapidamente e realizza in breve le performance aziendali attese»²⁹⁵.

La partecipazione si è nuovamente diffusa anche a motivo dell'adozione di modelli di organizzazione aziendali innovativi, tra cui spiccano la *lean organization* e la *world class manufacturing*: «i piani di innovazione tecnica e organizzativa, infatti, sono accompagnati da pratiche manageriali di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori basate sulla delega – agli individui o al team – e sulla responsabilizzazione»²⁹⁶. Si tratta di un coinvolgimento dall'azienda al lavoratore, in un flusso unilaterale di attivazione e ri-

²⁹⁰ Cfr. F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, cit.

²⁹¹ M. FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino, 2018.

²⁹² A. CIPRIANI (a cura di), *Partecipazione creativa dei lavoratori nella fabbrica intelligente: atti del Seminario di Roma, 13 ottobre 2017*, Firenze University Press, Firenze, 2018.

²⁹³ Ciò è vero soprattutto nell'impresa di servizi; diverso è il caso della cd. *platform economy* nella quale le piattaforme digitali sono utilizzate per evitare ogni forma di contatto e partecipazione dei lavoratori. Per una ricognizione dei problemi giuridici emergenti sul punto si veda L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.

²⁹⁴ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 346.

²⁹⁵ «Il coinvolgimento dei lavoratori nell'innovazione consente cioè di attivare una nuova organizzazione e renderla performante. Inoltre, l'esito positivo di un progetto partecipato può convincere il management di quanto sia vantaggioso coinvolgere i lavoratori anche nella fase successiva di gestione. A questo punto la partecipazione da occasionale diventa stabile»: L. CAMPAGNA *et al.*, *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 47.

²⁹⁶ *Ivi*, p. 45.

sposta, destinato pertanto a giocare solo su un campo di intervento predefinito dal datore di lavoro.

La partecipazione-coinvolgimento è una realtà che va regolata, più che istituita o promossa. Infatti, in questi nuovi paradigmi organizzativi delle imprese tecnologiche, la possibilità di dar voce ai lavoratori rappresenta un *quid pluris* a partire dai luoghi concreti di lavoro. Il coinvolgimento dei lavoratori è finalizzato prevalentemente all'innovazione dei prodotti e dei servizi in un mercato globale sempre più competitivo. Così, se Marx annotava che, con la rivoluzione industriale, il capitalista per accrescere il suo plusvalore cercava di aumentare la produttività del lavoro²⁹⁷, oggi le grandi aziende multinazionali per aumentare i profitti e l'influenza globale cercano di incentivare la creatività dei lavoratori e forme di personalizzazione dei prodotti.

Se, dunque, uno dei timori che ha sempre accompagnato la discussione intorno all'art. 46 Cost. era che la partecipazione impedisse l'efficienza produttiva dell'impresa, il coinvolgimento attivo dei lavoratori diviene oggi una necessità nell'industria 4.0 che impone la ricerca continua di innovazione tecnologica: pertanto oggi l'armonia con la produzione deve essere letta non tanto come un limite alla partecipazione per garantire la produttività, ma come condizione della stessa produttività. Senza partecipazione dei lavoratori, infatti, la produzione non innova i suoi metodi e prodotti e dunque rischia di essere inefficiente.

Partecipazione o coinvolgimento?

Nel settore industriale, in cui il taylorismo si era imposto, esso è stato messo in discussione mediante l'introduzione di modelli organizzativi diversi il cui tratto comune «è scommettere nuovamente sull'essere umano e sulle sue capacità personali come fattore di produttività ed efficienza economica»²⁹⁸. Questo mutamento di prospettiva «si traduce in una maggiore libertà nell'esecuzione della loro prestazione lavorativa e in una liberazione delle loro capacità di iniziativa»²⁹⁹. In tal senso, le competenze dei lavoratori diventano fondamentali per conferire qualità ai prodotti. Questa prospettiva apre spazi di maggiore creatività e un più ampio coinvolgimento del lavoratore, non fa però mutare il rapporto di subordinazione: il «vincolo non scom-

²⁹⁷ L. BACCELLI, *Lavoro*, cit., p. 158.

²⁹⁸ A. SUPIOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 78.

²⁹⁹ *Ibidem*.

pare, esso è piuttosto interiorizzato»³⁰⁰. Anzi, come ha sostenuto Supiot, visto che il controllo avviene sul risultato, anziché sulla mansione, ciò comporta una trasformazione del processo di omologazione ancor più pervasiva: «alla *standardizzazione dei gesti* che caratterizzavano il modello taylorista si sostituisce dunque una *standardizzazione delle persone*», in quanto la compressione dell'aleatorietà a cui fa fronte la regolazione mediante il contratto di lavoro, si sposta dalla «codifica dei modi di realizzazione del lavoro» all'«interiorizzazione, da parte di ciascun prestatore di lavoro, delle norme e dei valori dell'impresa»³⁰¹. Il lavoratore è dunque chiamato a collaborare all'impresa dando «il meglio di sé» e comportandosi «come se» fosse un lavoratore autonomo³⁰².

Il monito di Alain Supiot disvela la fragilità dell'organizzazione del lavoro mediante le tecnologie digitali quale veicolo di maggiore libertà del lavoratore. Si tratta, infatti, a ben vedere di un modello che espande la sfera di autonomia del soggetto, ma che non conferisce il superamento del vincolo funzionale che lo lega al potere dell'organizzazione.

Di fronte al ripensamento in termini partecipativi dell'impresa, rimangono le incognite rispetto a possibili modelli con cui la partecipazione potrà essere adottata: un primo «competitivo» potrebbe condurre semplicemente a riscrivere le modalità di gestione delle «risorse umane», coinvolgendo maggiormente i lavoratori, con l'introduzione di premi interni all'azienda per i lavoratori più collaborativi; un secondo modello potrebbe far cogliere l'opportunità della rivoluzione tecnologica «per correggere qualitativamente l'intrinseca asimmetria del rapporto del lavoro salariato»³⁰³.

h) *I limiti dell'attuale organizzazione del lavoro*

Se i segnali di un rinnovato interesse per la partecipazione sono presenti, si deve sottolineare come essa sia indubitabilmente legata alle dinamiche delle trasformazioni del lavoro e, di conseguenza, delle strategie delle im-

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ *Ivi*, p. 79.

³⁰² *Ivi*, p. 80.

³⁰³ G. BAGLIONI, *In tema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa*, in G. GIUGNI (a cura di), *Scritti in onore di Gino Giugni: studi sul lavoro*, Cacucci, Bari, 1999, p. 66. L'autore, rispetto a queste due prospettive, già allora sosteneva che la prima era una forma di partecipazione «all'offerta» aziendale; la seconda, invece, una «partecipazione dei diritti».

prese. Si è sottolineato come, nell'industria 4.0, si sia invertita la tendenza circa l'approccio alla partecipazione: sono le imprese a chiedere il coinvolgimento per sviluppare strategie di innovazioni al passo con l'avanzamento dei cambiamenti.

Le nuove forme partecipative sono caratterizzate dall'iniziativa manageriale che esclude la contrattazione. Queste esperienze partecipative, inoltre, si attestano ai 'gruppi di lavoro', ma tendono a non trovare forma sul piano organizzativo più vasto, mancando così un vero confronto istituzionalizzato (bilaterale o trilaterale, se presenti i sindacati) con i dirigenti aziendali. Così «le esperienze più innovative di partecipazione si verificano a livello dell'impresa per iniziativa unilaterale del management o come prodotto di relazioni sindacali orientate alla collaborazione tra le parti»³⁰⁴. Tali forme di collaborazione spesso, oltre ad essere *top down*, sono condotte senza la mediazione sindacale o senza l'istituzione di forme di rappresentanza dei lavoratori: si instaurano quindi rapporti collaborativi tra singoli lavoratori e il *management*³⁰⁵.

Come si è visto, gli esperimenti partecipativi si sono sviluppati con modelli di collaborazione deboli, a matrice esclusivamente negoziale; in particolare nella piccola impresa si assiste a forme di gestione informale dei suggerimenti e alla regolazione informale degli orari³⁰⁶.

Forme di partecipazione più incisive si stanno diffondendo nelle imprese di grandi dimensioni. Queste forme di partecipazione si riferiscono al lavoro di alta specializzazione in cui il contributo del lavoratore-collaboratore non è solo un vantaggio, ma una necessità per le aziende per l'avanzamento tecnologico. Non si può dire lo stesso per altri settori in cui il lavoro, pur utilizzando anche strumenti tecnologici avanzati, non produce partecipazione e anzi restringe il campo dell'autonomia.

Il limite delle nuove forme partecipative attiene al fine stesso che la Costituzione affida alla partecipazione. La partecipazione diretta nei moderni sistemi di organizzazione tecnologica delle imprese, infatti, tende ad aumentare i margini di autonomia e libertà del lavoratore, ma lo mantiene all'interno di un paradigma in cui il suo contributo è indirizzato prevalentemente al miglioramento dell'efficienza della produzione; si tratta, come alcuni

³⁰⁴ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 339.

³⁰⁵ B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, cit., p. 568.

³⁰⁶ L. CAMPAGNA et al., *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, cit., p. 62.

hanno sostenuto, di un percorso partecipativo che non libera il lavoro dall'assoggettamento al paradigma taylorista, ma, anzi, sfrutta la libertà all'interno di un percorso che non ha una prospettiva di liberazione. Parlare di partecipazione in questi casi rappresenta una finzione³⁰⁷. Indicativo è anche il linguaggio internazionale con cui si parla di queste dinamiche: si parla di coinvolgimento (*involvement*) con il preciso fine di rappresentare una pratica di informazione e consultazione dei lavoratori che un tempo era affidata solo agli amministratori. Non è invece utilizzata la parola partecipazione (*participation*) che implica un rapporto formalizzato e istituzionale di autonomia dei lavoratori.

Il rischio è dunque che l'enfasi posta sul protagonismo creativo dei lavoratori nei nuovi modelli organizzativi – espunto ogni riferimento all'art. 46 Cost. – conduca a pensare la partecipazione nei termini dell'efficienza dell'impresa, in luogo di quello della sua democraticità³⁰⁸. Inoltre, proprio in vista di una sempre maggiore efficienza aziendale, v'è il rischio che la partecipazione diventi un valore di scambio da remunerare, poiché fonte di redditività per l'azienda, e di competizione tra i lavoratori. In questo senso, anche alcune iniziative per rilanciare la partecipazione finanziaria – come da ultimo quella del sindacato europeo o contenute nella proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl – rischiano di inquadrare la partecipazione come fattore competitivo tra le imprese e tra i lavoratori.

Inoltre la partecipazione diretta, utilizzata nei nuovi modelli di produzione come la *lean organization* e la *Wcm* (*World Class Manufacturing*)³⁰⁹, è problematica per l'assenza di procedure codificate di partecipazione e della mediazione sindacale. Le forme dirette di coinvolgimento sono adoperate per la gestione operativa dell'organizzazione aziendale: strutturalmente dun-

³⁰⁷ In questo senso T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit. Pur mettendo in rilievo gli elementi ambigui di tale partecipazione, sembra che la dottrina riconduca in definitiva tale modello nell'alvo dell'art. 46, magari come forma degradata rispetto alla partecipazione "incisiva", ma comunque all'interno di quella scala. A giudizio di chi scrive, invece, la partecipazione diretta, così concepita, cioè al di fuori delle forme riconosciute di partecipazione ampia all'azienda, è semplicemente una forma volontaristica di coinvolgimento dei lavoratori; un altro modo di chiamare alla direzione aziendale *top-down*.

³⁰⁸ S. LEONARDI, *Modelli e forme della partecipazione dei lavoratori: le promesse non mantenute dalla democrazia industriale?* Presentato al Seminario IRES/INFORMIA, Roma, 2010.

³⁰⁹ Ci si concentra su questa tipologia partecipativa perché è quella che le recenti leggi hanno riconosciuto come presupposto per gli sgravi fiscali e perché, di fatto, si sta diffondendo maggiormente secondo le ricerche citate in precedenza, consapevoli però che tutte le forme di partecipazione comportano una revisione del ruolo dei sindacati nell'impresa.

que non prevedono la presenza di rappresentanti sindacali nell'azienda, ma l'attivazione diretta di tutti i lavoratori nella gestione concreta del lavoro e, in ragione di ciò, sollecitano «una revisione delle forme delle rappresentanze collettive titolari dei diritti di partecipazione»³¹⁰.

Sono state avanzate proposte circa la differenziazione tra rappresentanze negoziali mediante le Rsu e rappresentanze dedicate al coordinamento della partecipazione diretta, le quali avrebbero poteri di intervento in ordine all'organizzazione del lavoro, ma non sulle strategie aziendali e sulle materie regolate dai contratti collettivi³¹¹. Accogliendo questa prospettiva di differenziazione e complementarità tra partecipazione mediata e immediata – avendo sullo sfondo il modello tedesco – si potrebbe instaurare un doppio canale privo di sovrapposizioni e di possibili conflitti tra lavoratori e rappresentanze sindacali, raccordando al meglio i rapporti endo-aziendali e dando alla rappresentanza un valore non di fine in sé, ma di strumento di vera auto-organizzazione e partecipazione dei lavoratori³¹². Sulla scorta di queste proposte, il ruolo del sindacato non verrebbe meno, ma acquisterebbe una centralità diversa rispetto a quella che riveste nel nostro sistema. Il sindacato dovrebbe far fronte a quelle contraddizioni che il sistema partecipativo diretto presenta: innanzitutto circa la disparità informativa che caratterizza strutturalmente il rapporto di lavoro che, pertanto, potrebbe esporre i singoli lavoratori a scelte erranee, perché prese sulla base di presupposti incompleti, o condizionate; inoltre una partecipazione incentrata sull'apporto *uti singuli* e con relativi premi individuali espone i lavoratori a forme di ineguaglianza e competitività che denaturano il senso di una collaborazione aziendale intesa come promozione di un lavoro più libero e creativo.

i) *Le finalità costituzionali della partecipazione dei lavoratori*

La partecipazione dei lavoratori, a seconda del grado di intensità con cui viene applicata, tocca gli elementi portanti dell'organizzazione del lavoro

³¹⁰ T. TREU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit.

³¹¹ M. CARRIERI, P. NEROZZI, *Introduzione. Partecipazione e democrazia nelle imprese: un'altra via è possibile*, in M. CARRIERI et al. (a cura di), *La partecipazione incisiva: idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 36 ss.

³¹² Come è stato scritto, infatti, la «rappresentanza non è un fine, ma è uno strumento per raggiungere il fine cioè la partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese» in P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 58.

come strutturatosi a seguito della seconda rivoluzione industriale. In questo senso, in ordine a tirare le somme del discorso sviluppato intorno al tema della partecipazione economica, è utile soffermarsi sulle potenzialità dell'art. 46 Cost. in riferimento ai principi costituzionali.

Il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese tende a superare la scissione tra persona e prodotto del lavoro. Con la seconda rivoluzione industriale il prodotto del lavoro divenne, mediante il contratto di lavoro, di proprietà del datore di lavoro; ciò anche se il prodotto era frutto di una invenzione o di una scoperta fatta dal lavoratore nell'esecuzione delle proprie mansioni³¹³. In questo senso, Supiot ha scritto che il contratto di lavoro ha estromesso l'*homo faber*, sostituendolo con la figura del «mercante di se stesso»³¹⁴. Il contratto di lavoro nacque infatti per definire le mansioni del lavoratore, escludendo che quest'ultimo potesse essere titolare di un'opera creativa; il contratto contribuì a forgiare un ordinamento economico e giuridico improntato al principio che ogni attività del lavoratore fosse, in quanto retribuita mediante il salario (causa del contratto), di proprietà esclusiva del datore di lavoro.

La partecipazione economica dei lavoratori mira a correggere l'intrinseca asimmetria del rapporto di lavoro salariato³¹⁵, rendendo il lavoro maggiormente libero. Già Marx, analizzando il passaggio dalla schiavitù al lavoro libero, aveva rilevato: «lo schiavo lavora unicamente sotto il pungolo della paura esterna, non per la propria esistenza, che non gli appartiene, ma gli è garantita; laddove il lavoratore libero è spinto e pungolato dai suoi bisogni [...]». La continuità del rapporto fra schiavo e schiavista era assicurata dalla costrizione diretta di cui lo schiavo era vittima. Il lavoratore libero è invece costretto ad assicurarla egli stesso, perché l'esistenza sua e della sua famiglia dipende dal continuo ripetersi della vendita ai capitalisti della propria capacità lavorativa»³¹⁶. Questa libertà si traduce in una finzione: il prezzo di acquistare maggiore libertà di spesa, mediante il salario, si traduce in una subordinazione priva di libertà. Il lavoratore per essere libero di consumare cede la sua libertà nel luogo di lavoro. Così nel lavoro sembra presupposta

³¹³ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 39.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 19.

³¹⁶ K. MARX, *Il capitale: Libro I, capitolo 6 inedito: risultati del processo di produzione immediato*, La nuova Italia, Firenze, 1969, p. 65.

l'assenza di libertà che può essere acquisita solo al di fuori dell'orario di esecuzione dell'opera.

Essenzialmente, infatti, il lavoratore 'imprenditore di se stesso', mediante il contratto di lavoro, vende la sua libertà nell'orario di lavoro per assoggettarla alla disposizione del potere del datore di lavoro secondo l'organizzazione da esso determinata.

Gli istituti di partecipazione dei lavoratori mutano tale logica di scambio; prevedono una libertà nel lavoro e non solo al di fuori di esso, mediante il guadagno del salario. È questa una libertà "sociale" perché contribuisce a far crescere la personalità e la socialità del lavoratore durante il suo lavoro. Il lavoro, in tal senso, potrebbe acquisire spazi di maggiore relazionalità che le più recenti tendenze del mercato e le riforme delle tipologie contrattuali hanno notevolmente compresso.

Alla luce di ciò, è da condividere la tesi secondo cui la «finalità primaria della partecipazione non può che essere la realizzazione di un lavoro "libero", più libero, per il lavoratore»³¹⁷. In altri termini si tratta di riportare il lavoro ad un regime che garantisca la piena espansione di una libertà che, oltre alla dimensione classica in cui riceve protezione dal diritto del lavoro (protezione della libertà negativa del lavoratore e promozione di una libertà positiva di esercizio dei diritti fondamentali³¹⁸), si espanda anche a uno sviluppo della personalità mediante la creatività nel gesto lavorativo.

La partecipazione, infatti, permette al lavoratore di avere maggiore libertà nel posto di lavoro: libertà di esecuzione della propria mansione, autonomia nell'organizzazione del luogo di lavoro e capacità di incidere sulle scelte più generali dell'azienda. La partecipazione potrebbe costituire un insieme di regole e procedure che favoriscano la libertà dei lavoratori, in un quadro chiaro di relazioni tra questi ultimi e i datori di lavoro. Si tratta, in fondo, di sistemi e procedure che, pur aumentando gli spazi di libertà, non generano un conflitto insolubile, ma piuttosto meccanismi di condivisione tra tutte le parti aziendali.

Tale finalità è primaria e minima poiché suggerisce quella gradualità che deve essere presente in ogni ragionamento sulla partecipazione dei lavoratori. È infatti necessario partire da questa finalità – un lavoro, in maggior misura, libero – per giungere a pensare una partecipazione che si faccia struttu-

³¹⁷ S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 100.

³¹⁸ A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neo-moderno*, cit., p. 91.

ra capace di incidere sulla vita aziendale. Nell'attuale sistema economico, infatti, «la gran massa dei lavoratori è tuttora in una condizione di dipendenza, spesso destinata a ruolo passivo, svolge un'attività eterodiretta, si trova in una condizione di subalternità e di inferiorità»³¹⁹.

La maggior libertà che potrebbe garantire la partecipazione potrebbe permettere il ripensamento dello schema della subordinazione contrattuale. La partecipazione, infatti, «interferisce sulla configurazione della subordinazione, modificandola nei due aspetti di fondo dalla assenza di autonomia e determinazione mercantile del compenso fisso»³²⁰. E in effetti la subordinazione, secondo la definizione datane dalla Corte costituzionale, «è determinata dal concorso di due condizioni che negli altri casi non si trovano mai congiunte: l'alienità (nel senso di destinazione esclusiva ad altri) del risultato per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata, e l'alienità dell'organizzazione produttiva in cui la prestazione si inserisce». Proprio tale duplice alienità qualifica la prestazione e comporta «l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato» (Corte cost. 12 febbraio 1996, n. 30). Se questo è il “nocciolo duro” del rapporto subordinato, la partecipazione lo ridefinisce. Le alienità del processo produttivo non sono superate³²¹, ma l'organizzazione delle stesse è sottoposta a un potere di controllo – informativo e consultivo – o di codificazione dei lavoratori. La proprietà rimane tale, ma la disparità del rapporto è mitigata e il vincolo della subordinazione è attenuato³²²; si riconosce non solo un interesse, ma un diritto del lavoratore alla gestione dell'organizzazione produttiva e alla co-determinazione degli scopi che hanno un'incidenza sull'«elevazione economica e sociale del lavoro».

Il riconoscimento del diritto di partecipazione, così come inteso nella Costituzione italiana e nella regolazione europea, potrebbe restituire – e, là dove è stata introdotta, ha restituito – al lavoratore il riconoscimento della sua

³¹⁹ S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 101.

³²⁰ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 4.

³²¹ Salvo il caso della partecipazione finanziaria agli utili che permette di rendere non alieno al lavoratore anche il risultato della propria prestazione.

³²² L. MENGONI, *Contratto di lavoro e impresa*, in L. MENGONI, *Il contratto di lavoro*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, Milano 2008, p. 20.

opera e, ancor più significativamente, gli strumenti per poter – almeno in parte – gestirne il processo produttivo.

La partecipazione dei lavoratori non mira a sopprimere il diritto della proprietà di gestire o di affidare la gestione dell'impresa; il datore di lavoro, avendo investito un capitale per l'organizzazione delle strutture produttive, legittimamente persegue la finalità di un profitto economico. Piuttosto la partecipazione mira a bilanciare il potere di disposizione dell'imprenditore nella logica di riconoscere a ciascuna 'persona che lavora', la sua capacità creativa e la facoltà di poter concorrere alle scelte su quell'opera³²³.

La partecipazione dei lavoratori è allo stesso tempo modalità di conflitto³²⁴ e di convergenza poiché apre uno spazio codificato di confronto tra le diverse componenti aziendali che diversamente non troverebbero spazi adeguati di dialogo strutturato. Per questo non si può negare che la partecipazione trovi fondamento «nella convergenza di obiettivi tra i diversi attori dell'impresa, con vantaggi conseguenti che si estendono anche alla società e all'economia»³²⁵. La partecipazione permette dunque di superare il conflitto come unica modalità di rapporto tra lavoratore e azienda, pur riconoscendo la permanenza di interessi divergenti tra i soggetti che lavorano nell'impresa³²⁶: si tratta di codificare i limiti del potere affinché tutti i soggetti possano

³²³ Infatti, «non appena ci si accorge che l'azienda è una realtà sociale e che il potere aziendale è sostanzialmente un potere sugli uomini che ne fanno parte, relativo cioè alla amministrazione delle persone, allora il problema di una partecipazione a questo potere definendo il ruolo sociale di coloro che sulla base di quello tecnico già partecipano alla vita dell'azienda, diviene di cruciale importanza»: F. FERRAROTTI, *Sociologia del lavoro*, in *Questioni di sociologia*, 1966.

³²⁴ «Anche nella storia del cosiddetto conflitto distributivo la vera posta in gioco è stata la libertà. È questo dato [...] che hanno stentato a comprendere non solo generazioni di filantropi ma anche molti osservatori e attori sociali e riformatori, immaginando che delle libertà primordiali negate [...] potessero trovare in una migliore distribuzione del reddito, e soltanto in questa, un qualche risarcimento, “esterno” al luogo di lavoro [...] Anche per stare meglio, credo direbbe Amartya Sen, la libertà e la conoscenza vengono per prime. Non è sempre la miseria la causa dell'oppressione, ma lo sradicamento, l'esclusione e l'oppressione sono, invece, sempre la causa della miseria»: B. TRENTIN, *La libertà viene prima: la libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Editori riuniti, Roma, 2004.

³²⁵ G. BAGLIONI (a cura di), *Oltre la soglia dello scambio: la partecipazione dei lavoratori nell'impresa: idee e proposte*, Cesos, Roma, 2000, p. 36.

³²⁶ La «partecipazione, se è predicata dai lavoratori, si inserisce nella dinamica delle, o meglio sta accanto alle, lotte del lavoro e quindi si colloca nel contesto della contrapposizione, se non del conflitto, fra capitale e lavoro. Più precisamente, quando nell'industrialismo giunto ad un certo grado di sviluppo l'organizzazione sindacale si espande e si consolida, sorge pure l'aspirazione dei lavoratori a “prender (più) parte” in qualcosa di cui sono carenti,

perlomeno trovare espressione. La partecipazione codificata permetterebbe di sottoporre l'ordinamento aziendale a una revisione di fondo: «l'esercizio del potere è vincolato al rispetto di un procedimento in cui intervengono, con gli strumenti per influenzarne il corso, i destinatari dell'atto finale allo scopo di costringere l'autore a tenere conto dei loro interessi»³²⁷.

La partecipazione, oltre a garantire maggiore libertà e il superamento dello schema di stretta subordinazione, permette di pensare il lavoro in termini qualitativi, «in grado di essere “scelto” e quindi non un “lavoro qualsiasi” in nome del “diritto al lavoro”, ma per il diritto all'autorealizzazione nel lavoro»³²⁸. In tal senso, il lavoro costituirebbe un progetto di umanizzazione «che va al di là del trattamento economico [...] per attingere al senso stesso della costitutiva operosità creativa dell'uomo»³²⁹. Un lavoro partecipato potrebbe incrementare una maggiore soddisfazione da parte dei lavoratori. Come è stato annotato, «l'inclusione dei lavoratori nei processi decisionali operativi di strutture industriali, organizzazioni di servizi o istituzioni statali implica un aumento non solo della soddisfazione da parte dei lavoratori, e della loro autostima, ma anche del loro interesse verso i processi politici che si svolgono all'interno della società»³³⁰. Molti studi, infatti, hanno messo in evidenza i benefici della partecipazione anche a livello di organizzazione e *performance* aziendale: fiducia, produttività, senso di appartenenza, clima aziendale, riduzione del conflitto, propensione alla flessibilità organizzativa, fluidità comunicativa sono gli elementi che la partecipazione incrementa³³¹. La partecipazione, dunque, potrebbe costituire la possibilità di un 'progetto personale' «alla conquista di sempre nuovi spazi di libertà e di partecipazione alle decisioni; in modo da sottomettere a un controllo effettivo tutte le forme di etero direzione»³³².

o da cui sono esclusi, o che posseggono in guise o misure troppo esigue: una prospettiva collettiva che non può realizzare del tutto, ma solo in parte l'obiettivo a cui è protesa ma che comunque incide nel rapporto di lavoro, come subito dirò, sulla sua stessa strutturazione tipologica»: M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 3.

³²⁷ U. ROMAGNOLI, *Per una rilettura dell'art. 2086 c.c.*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1977, p. 1048 ss.

³²⁸ G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, cit., p. 9.

³²⁹ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 90.

³³⁰ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 111.

³³¹ L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 910.

³³² B. TRENTIN, *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, cit.

In tal senso, si deve registrare che l'acquisto di competenze manageriali da parte dei dipendenti si traduce nella diffusione di pratiche di acquisto delle imprese da parte dei lavoratori (*Workers Buy Out*, Wbo), anche ai fini del loro rilancio economico. Con la l. 27 febbraio 1985, n. 49 (cd. Marcora), è stato introdotto un meccanismo negoziale tra lavoratori, cooperative – Legacoop, Confcooperative e Agci che offrono supporto tecnico e finanziano l'iniziativa dei lavoratori e lavoratrici attraverso i fondi mutualistici³³³ – e Stato attraverso cui poter trasferire la titolarità dell'impresa ai lavoratori, in qualità di soci, mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie normalmente utilizzate in caso di crisi aziendale (anticipo dell'indennità di mobilità, Tfr, altre risorse).

In conclusione, gli artt. 45 e 46 Cost. sono la declinazione del riconoscimento del lavoro come diritto e dovere. Infatti l'art. 4 Cost., sovrapponendo le categorie di cittadino e lavoratore, promuove «la dimensione cooperativa della cittadinanza»³³⁴. In altri termini, è grazie al lavoro che la persona contribuisce all'edificazione della società, e grazie alla cooperazione e alla collaborazione chi lavora manifesta il suo contributo democratico nei rapporti economici³³⁵. Come è stato scritto recentemente, «non è la partecipazione al processo decisionale democratico, ma la divisione del lavoro a detenere il massimo potenziale per generare un senso di coesione tra i membri di una società e quindi per contribuire all'integrazione di singoli soggetti che sono altrimenti indifferenti l'uno all'altro»³³⁶.

³³³ Dai dati forniti dal «Forum Diseguaglianze e diversità» si apprende che i lavoratori coinvolti in queste occasioni di recupero aziendali sono circa 7500, soprattutto nelle piccole imprese manifatturiere, e che i casi di fallimento sono in percentuali molto basse (meno del 15 per cento): FORUM DISEGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *15 proposte per la giustizia sociale*, cit., p. 137.

³³⁴ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 28.

³³⁵ Parte della dottrina giuslavorista, in occasione del trentesimo anniversario dello Statuto dei lavoratori, ha auspicato un approccio più cooperativo tra le persone che lavorano, tra capitale e lavoro: «Il lavoratore subordinato collabora alla realizzazione degli scopi produttivi dell'impresa e alla gestione efficiente e competitiva della stessa, a fronte di retribuzione e sicurezza della persona, ma anche, più ampiamente di un pieno riconoscimento del suo ruolo essenziale nell'attività di impresa e della conseguente valorizzazione delle sue competenze e capacità»: B. CARUSO *et al.*, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 2020, p. 24.

³³⁶ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 91.

1) *Attuare l'art. 46 Cost.*

Le proposte di attuazione dell'art. 46 Cost. dell'ultimo decennio convergono in linea generale verso un modello simile: una legge cornice che incentivi la partecipazione mediante strumenti fiscali e che deleghi la determinazione delle forme della partecipazione alla contrattazione (settoriale o aziendale).

Secondo parte della dottrina, tale modello è preferibile perché permette una declinazione dei modelli partecipativi legata alle esigenze e alla storia delle singole imprese, senza irrigidire la partecipazione in un unico modello imposto per legge³³⁷. Tale opzione attuativa si ritiene preferibile perché significative esperienze di partecipazione sono state realizzate nei paesi anglosassoni ove il regime legislativo è il più flessibile possibile. In questo quadro, dunque, più che la legislazione dovrebbe essere la contrattazione a fornire i canoni e i criteri della partecipazione.

Un diverso approccio invece potrebbe portare ad una regolazione più puntuale, secondo un modello a «notevole intensità regolativa», ovvero che vada a determinare «i titolari, stabilire l'oggetto (le materie) e il contenuto (forme deboli o anche forti), le tutele per chi esercita il diritto, per il datore contro l'eccessiva circolazione delle informazioni, infine l'apparato sanzionatorio»³³⁸.

Questa seconda ipotesi sembra la preferibile per diverse ragioni. Anzitutto perché l'introduzione del diritto di partecipazione comporterebbe una rimodulazione dell'organizzazione dell'impresa e non solo dei rapporti di lavoro o con le parti sociali; si tratterebbe di modifiche strutturali dei modelli societari iscritti nel Codice civile che solamente la legge potrebbe riscrivere. In secondo luogo, un intervento legislativo puntuale è necessario per evitare ciò che è accaduto in passato con il recepimento della legislazione europea, ovvero l'impossibilità di procedere all'introduzione della partecipazione dei lavoratori per la mancanza di volontà delle parti contrattuali. Inoltre, una legge di stretta attuazione dell'art. 46 Cost. è l'unico strumento per sottrarre il diritto di partecipazione alle mutevoli volontà delle parti e renderlo un veicolo strutturale di partecipazione economica. Da ultimo, una legge permetterebbe un'azionabilità certa del diritto anche nelle sedi giudiziali.

³³⁷ P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, cit.

³³⁸ M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori: la cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., pp. 283 e 284.

Pur riconoscendo il valore delle norme di incentivo, si vuole però sottolineare come sia oramai ineluttabile un intervento legislativo chiarificatore e di sostegno alla partecipazione³³⁹. Ciò sarebbe utile per preservare il fine costituzionale attribuito alla partecipazione e, inoltre, per determinare un punto di equilibrio tra le diverse (e talvolta incompatibili) forme di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa.

La possibilità di introdurre una legislazione puntuale e incisiva, non solo di rinvio alla contrattazione collettiva, nell'attuale assetto di relazioni industriali si presenta a ostacoli. Anzitutto l'assenza di un sistema istituzionale di relazione tra le parti sociali, sia a livello nazionale che locale, nonché di forme di certificazione della rappresentanza, rende incerti i soggetti collettivi a cui affidare parti di un nuovo sistema di relazioni industriali e che possano sostenere la partecipazione.

Vi è poi – come è stato sottolineato – un contesto di flessibilizzazione e di parcellizzazione dei rapporti di lavoro che rende precaria la presenza dei lavoratori. Si è anche detto che il mercato del lavoro si evolve secondo due livelli: da un lato quello dei lavori precari e poveri; d'altro quello delle imprese tecnologiche di servizi e di produzione di beni. Queste ultime, sotto l'impulso del progetto di un'industria 4.0 richiedono l'ingaggio cognitivo e creativo dei lavoratori al fine di garantire un flusso continuo di innovazione. Si tratta, quindi, di imprese che necessitano del coinvolgimento dei lavoratori e che, pertanto, hanno adottato meccanismi di consultazione ampi e avviato un superamento della catena gerarchica tipica delle imprese novecentesche di stampo fordista. Si è però sottolineato come tali forme di coinvolgimento dei lavoratori non possano essere considerate quali reali strumenti di partecipazione, in ragione del fatto che esse sono soggette alla volontà unilaterale dei datori di lavoro e si limitano a segmenti della *governance* aziendale. In questo senso si è parlato di una 'finzione' partecipativa che disvela un approccio funzionalista rispetto alla collaborazione dei lavoratori.

Se le nuove forme di organizzazione delle imprese tecnologiche fanno emergere come la principale posta in gioco delle relazioni industriali sia «la soggettività, la persona, l'orientamento culturale e la dimensione psicologica del suo "coinvolgimento"», cosicché al dipendente non è richiesto di aver chiari solo il compito e il risultato del proprio lavoro, ma di avere anche

³³⁹ Alla stessa conclusione giunge la gran parte della dottrina, anche quella meno favorevole ad una codificazione puntuale delle forme partecipative, si veda L. ZOPPOLI *et al.* (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

un'idea appropriata di quest'ultimo³⁴⁰, ancora più urgente sembra l'introduzione di forme di garanzia per il coinvolgimento delle persone che lavorano nel processo produttivo. La 'finzione' partecipativa, che si manifesta tramite un coinvolgimento unilaterale e competitivo dei lavoratori, richiede un intervento legislativo che ponga lo sperimentalismo partecipativo al riparo da forme *contra constitutionem*. In tal senso, non è possibile accogliere, come attuative dell'art. 46 Cost., forme attenuate o deboli di partecipazione. La partecipazione, infatti, è un diritto che dovrebbe garantire la possibilità di incidere alla gestione delle imprese e che, dunque, aumenta le possibilità di auto-governo. La valorizzazione del ruolo attivo dei lavoratori non può essere «semplicemente intesa come un coinvolgimento passivo» o «come solerzia, creatività e competenza finalizzate alla produttività e l'efficienza dell'impresa»; esso deve necessariamente divenire «occasione per l'autorealizzazione la crescita personale nel lavoro»³⁴¹. Le forme non incisive di partecipazione rischiano di contraddire tali finalità: illudono, infatti, la libertà dei lavoratori all'interno di un disegno funzionalista che però non li vede partecipi delle istanze ultime del loro contributo. L'«effettiva partecipazione», ai sensi dell'art. 3 Cost., richiede che il diritto alla collaborazione possa produrre concrete decisioni nella conduzione aziendale.

Come si è detto, le esperienze partecipative più significative – perlopiù declinate nelle forme di *participatio interrupta*³⁴², ovvero limitate all'informazione e alla consultazione – nel nostro ordinamento sono state attuate mediante la contrattazione collettiva. La via dell'applicazione della partecipazione solo mediante la contrattazione – come da ultimo proposta dall'iniziativa di legge popolare della Cisl – non sembra essere quella da privilegiare per dare effettività al diritto di collaborazione. Infatti, le concessioni e gli accordi per via contrattuale non raggiungono mai una stabilità tale da garantire quella necessaria continuità che gli istituti partecipativi richiedono. La partecipazione definita dalla sola contrattazione rischierebbe o di non essere attuata – per il disinteresse delle aziende, dei lavoratori o delle parti sociali – oppure di essere soggetta a una negoziazione continua. Per richiamare le parole di Giugni, la «stessa ragione d'essere» della contrattazione collettiva, che è data dal «suo carattere elastico, dalla sua vigenza circoscritta a brevi termini di durata, dalla possibilità di sostituire senza inciampi formali clau-

³⁴⁰ G. MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, cit., pp. 24-25.

³⁴¹ *Ivi*, p. 73.

³⁴² M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 2.

sole che non abbiano dato buona prova o di variare ambito di applicazione, diritti-doveri ed oneri economici»³⁴³, sconsiglia di affidare i fondamenti della partecipazione alla contrattazione.

A nostro avviso, infatti, l'attuazione del diritto alla collaborazione alla gestione non può che avvenire mediante una legge che fornisca una «cornice normativa generale che consenta la valutazione dell'opportunità di scelta delle varie ipotesi di partecipazione»³⁴⁴ e parimenti declini il diritto di cui all'art. 46 in ogni contesto lavorativo. Questo modello, infatti, supera l'ostacolo di una rigidità eccessiva e, inoltre, evita che la partecipazione si riduca in coinvolgimento ad attivazione volontaria: come è stato annotato, infatti, «la partecipazione non può essere imposta per decreto, né può essere decisa a livello individuale»³⁴⁵. In questo senso, ad avviso di chi scrive, sarebbe auspicabile un intervento legislativo che, prescrivendo la partecipazione dei lavoratori, non sia eccessivamente rigido, ma offra piuttosto la possibilità di più regimi di collaborazione che tengano conto delle diverse realtà aziendali – in termini produttivi, dimensionali, di storia di relazioni sindacali – e pongano le condizioni di un'armonizzazione al rialzo. A ciò si potrebbero aggiungere incentivi o detassazioni per incoraggiare l'ancoramento ai diversi modelli legali, valutando pubblicamente il *valore democratico aggiunto* prodotto dalle diverse imprese³⁴⁶.

Inoltre, avere efficaci contratti collettivi, fondati su una legge cornice, che prevedano i diritti di partecipazione, è fondamentale al fine di rendere giustiziabili il diritto sociale alla collaborazione e i, già oggi riconosciuti, diritti di informazione. Diversamente ogni altra ipotesi di collaborazione si ri-

³⁴³ G. GIUGNI, *Il progresso tecnologico e la contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1960, p. 294.

³⁴⁴ Così scriveva Mario Napoli della proposta elaborata tra il 2000 e il 2001 da un gruppo di lavoro denominato “caminetto della partecipazione” a cui aderirono G. Baglioni, M. Castro, M. Figuranti, M. Napoli, D. Paparella: M. NAPOLI, *Per un progetto legislativo sulla partecipazione*, cit., p. 201.

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ Così I. FERRERAS, *Firms as Political Entities: Saving Democracy through Economic Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018b, p. 176. È questa una prospettiva che va ben oltre il pur avanzato sistema tedesco, e si dirige verso quel sistema “bicamerale” auspicato di recente, in cui v'è parità tra capitale e lavoro. Secondo questa suggestiva prospettiva, dopo che la codeterminazione è stata sperimentata, si tratterebbe di inserire una chiara uguaglianza tra le “due camere”, come quando si passò dai sistemi dispotici e aristocratici a quelli liberal-borghesi. Il potere, dunque, da dispotico in mano agli investitori, sarebbe così suddiviso anche con i lavoratori. E questo sarebbe solo un passo verso la piena democratizzazione dell'attività economica.

durrebbe alla mera volontarietà, soggetta all'arbitrio delle parti e, dunque, priva di quel carattere di elevazione del lavoro a cui è finalizzata³⁴⁷.

La partecipazione e l'autogoverno economici hanno bisogno di essere sostenuti e regolati dalla legge. Per caratteristica propria, come si è cercato di mettere in luce in più punti, i rapporti economici non sono mai equilibrati poiché i punti di partenza sono sempre differenti e gli scambi agiscono per logiche che non possono essere determinate a priori e sicure per tutti. Proprio per tale ragione, i rapporti economici hanno bisogno di un ruolo attivo della Repubblica a cui compete il compito di «conformare l'autonomia del mercato affinché questa si traduca in rapporti economici che siano spazio di libertà di uguaglianza e di partecipazione per tutti i soggetti che vi sono coinvolti. Solo così l'autonomia economica è il riflesso della creatività e della libertà dell'azione della persona (delle persone) e non una costruzione ideologica e fittizia che maschera situazioni di potere e di degradante soggezione. E solo così il mercato diviene un luogo della democrazia»³⁴⁸.

Se l'art. 46 Cost. non sembra precludere vie avanzate di cogestione, in cui creare una presenza dei rappresentanti dei lavoratori sia paritetica rispetto a quella degli imprenditori e in cui lavoro e capitale trovino eguale spazio per la decisione nei consigli di gestione o sorveglianza, non pare questa realisticamente una strada percorribile. Si è discusso a lungo in dottrina circa la possibilità di prevedere per legge una presenza dei rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione (in funzione di cogestione) o di sorveglianza (in funzione di controllo).

Il punto di partenza è che il nostro sistema prevede che solo gli azionisti possano determinare le cariche sociali (art. 2409-duodecies, c. 2, c.c.). D'altro lato, è vietato: per le società non quotate, l'inserimento in organi di vigilanza di coloro che «sono legati alla società o alle società da questa controllate o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita che ne compromettono l'indipendenza» (art. 2409-duodecies, c. 10, lett. c, c.c.); per le società quotate, è fatto divieto di nominare «coloro che sono legati alla società od alle società da questa controllate od alle società che la controllano od a quelle sottoposte a comune controllo [...] da rapporti di lavoro autonomo o subordinato ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale o professionale che ne compromettano l'indipendenza» (art. 148, c. 4-bis,

³⁴⁷ Sulla necessità di una chiara giustiziabilità, in particolare dei diritti di informazione: A. PERULLI, *I diritti di informazione*, cit.

³⁴⁸ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 65.

d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58). Talché si vede come l'attuale ordinamento societario sia del tutto distante dalla possibilità di inserimento dei lavoratori sia nel consiglio di amministrazione che in quello di sorveglianza.

In dottrina si è rilevato come una scelta legislativa netta di introduzione delle rappresentanze dei lavoratori in un organo o nell'altro potrebbe porre difficoltà applicative non secondarie, in ragione delle differenti situazioni delle imprese in termini dimensionali e per storia partecipativa³⁴⁹.

Si deve peraltro rammentare come la presenza di rappresentanze dei lavoratori elette non sia di per sé garanzia di tutela adeguata dei lavoratori. Come è stato sostenuto, infatti, la 'democratizzazione' del potere portata avanti dalla negoziazione collettiva non si traduce in un conseguente indebolimento del potere stesso; al contrario, potrebbe condurre all'«adesione dei rappresentanti dei lavoratori alle norme di gestione – e in primo luogo alle clausole di carattere economico – che presiedono alla conduzione delle imprese»³⁵⁰. In tal senso, il primo passo da compiere potrebbe essere quello di costituire una rappresentanza aziendale per l'informazione e la consultazione di diretta elezione da parte di tutti i lavoratori³⁵¹. Un'altra modalità potrebbe essere quella di instaurare un doppio canale di rappresentanza, ovvero l'introduzione di una rappresentanza sindacale e di una espressione diretta dei lavoratori: c'è chi però ha messo in luce come tale prospettiva sia distante dalla sensibilità e dalla storia sindacale italiana, oltreché rischiosa in quanto ripropone più canali in un sistema già di per sé non definito³⁵². Più incisivo è il

³⁴⁹ In questo senso, dunque, si è auspicato che «la decisione circa l'eventuale inserimento dei rappresentanti dei lavoratori negli organi societari sia affidata all'accordo tra le parti sociali ed allo strumento del contratto collettivo, che dovrà regolamentare nel dettaglio le modalità, tanto della nomina, quanto della revoca di tali membri, che in ogni caso avranno gli stessi diritti ed obblighi dei componenti degli stessi organi di diversa nomina»: G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, 2020, p. 7.

³⁵⁰ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 83.

³⁵¹ Così G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, cit., p. 4: «in assenza di una rappresentanza legale (Rsa) o contrattuale (Rsu) a livello di unità produttiva, consentire la costituzione di una Rappresentanza dei Lavoratori per l'Informazione e la Consultazione, i cui membri verranno eletti direttamente dai lavoratori impiegati nell'unità produttiva».

³⁵² L. ZOPPOLI, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2015, pp. 415-434.

progetto avanzato dal sindacato europeo che ha presentato una proposta per un modello “scalare”. Secondo tale progetto, nelle aziende da 50 a 250 lavoratori dovrebbero essere previsti 2/3 dei rappresentanti dei lavoratori, in quelle da 250 a 1000 1/3 della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, mentre le aziende con più di 1000 lavoratori dovrebbero garantire la piena parità (1/2 dei seggi per i rappresentanti dei lavoratori)³⁵³.

Bisogna riconoscere che ciascun modello pone delle problematiche in ordine alla concreta applicazione e, come si è accennato, sarebbe forse auspicabile che si potessero prevedere diversi modelli tenuto conto delle differenziate realtà aziendali. Inoltre, per incentivare la transizione verso un modello più partecipativo, potrebbero essere stabilizzate le misure di detassazione/decontribuzione per le aziende che introducono forme di partecipazione valutabili mediante «parametri in grado di rappresentare incrementi effettivi della produttività del lavoro, ovvero il reale coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni organizzative, anche per effetto della possibilità per i lavoratori, ove previsto dal contratto collettivo, di nominare uno o più componenti degli organi societari»³⁵⁴.

Si ritiene che l'intervento del legislatore sia essenziale per dare attuazione all'art. 46 Cost.; esso però non è sufficiente per garantire un diritto di partecipazione dei lavoratori conforme alla sostanza e alle finalità indicate in Costituzione. Come si è più volte evidenziato, infatti, la peculiare materia in cui tale diritto è inserito impone che sia valutato attentamente il contesto: l'evoluzione del sistema di relazioni industriali italiano, che è stato per molti decenni disarticolato e conflittuale, necessita anche dello sviluppo di competenze e capacità relazionali per poter orientarsi verso modalità più collaborative. Ed è proprio con riguardo a queste competenze che il sindacato dovrebbe tentare di giocare un ruolo da protagonista: sia per quanto riguarda la contrattazione aziendale, sia per ciò che concerne gli strumenti di formazione e accompagnamento dei lavoratori. La partecipazione, in questo senso, abbisogna di un clima sindacale non antagonista e in cui si accetti, sotto precise garanzie, da parte dei lavoratori e dell'imprenditore una pari compartecipazione, pur nella distinzione dei ruoli, alla prosperità dell'impresa. Presuppone però parimenti che la partecipazione non sia lasciata – come oggi

³⁵³ A. PERULLI, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, cit., p. 22. Nostra traduzione.

³⁵⁴ G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, cit., p. 9.

avviene – alla libera disponibilità della parte datoriale, con il rischio di un aumento della conflittualità con le rappresentanze sindacali e di discrezionalità nel trattamento dei lavoratori coinvolti. Esempi come quello tedesco mostrano che «il successo della partecipazione aziendale è stato sostenuto da un assetto delle relazioni industriali favorevole, specie a livello decentrato, in particolare dalla presenza di una struttura rappresentativa come il *Betriebsrat*, distinto dal sindacato e istituzionalmente deputato a svolgere attività partecipative»³⁵⁵.

3. *Le incompilate forme della rappresentanza degli interessi*

Si è visto come l'organizzazione sindacale nel disegno costituzionale avesse rilevanza pubblica e centralità nel sistema dei rapporti economici. La mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e il successivo regime 'informale' di rapporti tra parti sociali hanno comportato un ripensamento dell'intero assetto delle relazioni economiche e hanno neutralizzato, come si tenterà di evidenziare nei successivi paragrafi, gli spazi della rappresentanza degli interessi.

In tal senso, se già le norme sulla partecipazione economica (nei luoghi di lavoro) non hanno trovato attuazione, ancor minore applicazione hanno trovato quelle sulla rappresentanza degli interessi che vedevano nel Consiglio nazionale dell'economica e del lavoro (Cnel) il terminale dell'intelaiatura partecipativa che trovava e trova nell'art. 1 Cost. il suo fondamento.

Il legame tra partecipazione dei lavoratori e sistema di rappresentanza mediata degli interessi non sempre è stato messo in luce e anzi, sia in dottrina che nelle più recenti proposte di revisione costituzionale, si è andati nella direzione di isolare la disposizione di cui all'art. 99 Cost. I paragrafi successivi vorrebbero tentare di restituire il profilo del Consiglio alla luce del modello e dello sviluppo dei rapporti economici nel nostro ordinamento costituzionale.

a) *Il Cnel come paradigma di un sistema rappresentativo disarticolato*

Il Cnel è posto tra gli organi ausiliari del governo, di rilevanza costituzionale (Corte cost., sent. n. 44/1996), ma ha una funzione – primaria stando al tenore letterale dell'art. 99 Cost. – di supporto del Parlamento.

³⁵⁵ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 338.

Si è detto che ad incidere sull'*iter* di approvazione dell'art. 99 Cost. e sulla formulazione finale della disposizione furono determinanti due circostanze storiche: da un lato, la preoccupazione dei costituenti verso organi evocativi del paradigma corporativo fascista e, d'altro lato, la predilezione da parte dello schieramento delle sinistre per un'organizzazione che avesse al centro il Parlamento, quale organo di rappresentanza unitaria della volontà popolare³⁵⁶.

Abbandonati i propositi di costituire una Camera degli interessi, il Cnel fu originariamente pensato come «una sede ove il complesso delle organizzazioni sociali interessate possa, in una fase che precede la contrattazione o la concertazione “politica”, discutere e confrontarsi per giungere, se possibile, ad una intesa o per definire, con chiarezza, le diverse posizioni di valutazione e di analisi, in grado di offrire agli organi di decisione politica elementi sufficienti di giudizio per una loro autonoma decisione»³⁵⁷.

Composizione

La composizione del Cnel ha condizionato il suo funzionamento. La Costituzione prevede scarne disposizioni in merito: il Consiglio è composto «di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa». Pertanto, già a partire dall'indicazione della presenza di «esperti», si può dedurre che il Consiglio sia un organo ausiliare e di consulenza, non rappresentativo delle sole organizzazioni sindacali o economiche.

La prima legge istitutiva del Cnel (l. 5 gennaio 1957, n. 33 e il regolamento approvato con d.P.R. 21 maggio 1958) stabiliva che esso fosse forma-

³⁵⁶ A. SCALONE, *Le rappresentanze istituzionali degli interessi fra dimensione nazionale ed europea: il CNEL e il CESE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2019, pp. 795-823. Si deve annotare peraltro come, anche tra i giuristi che più convintamente avevano sostenuto il progetto del Cnel, si registrò un lento distacco dalle teorie neo-corporativiste. Tra tutti Mortati che nel 1951 ritenne di dovere rilevare la scarsa utilità del corporativismo consultivo di ispirazione weimariana. C. MORTATI, *I limiti di una trasformazione corporativa dello Stato*, in *Pagine libere*, 6, 1951, pp. 167-171. Mortati nel 1951 affermò: «Il costituente, avendo dovuto svolgere la sua opera in un momento che può considerarsi prematuro ed in un ambiente impreparato, si è limitato a richiamarsi a schemi organizzativi caratteristici dello Stato liberale parlamentare, e anche gli istituti nuovi da esso previsti, come il Consiglio nazionale dell'economia, sono stati posti in una specie di limbo, senza raccordi né con le strutture sociali da cui dovrebbero trarre gli elementi costitutivi, né con la restante organizzazione legislativa ed amministrativa dello Stato»: AA.VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, cit., p. 174.

³⁵⁷ S. MATTARELLA, *Relazione della I Commissione Permanente*, Roma, 1986, p. 4.

to da settantanove membri di cui venti esperti. Inoltre è stata prevista una quota di consiglieri in rappresentanza del cd. Terzo settore; la l. 7 dicembre 2000, n. 383 relativa alla «*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*», infine, ha stabilito che l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e quello nazionale per il volontariato designino ciascuno cinque componenti, ampliando la rappresentanza nel Cnel anche alle associazioni senza fini di lucro³⁵⁸. Ai sensi del vigente art. 2 della l. 936/1986, il Cnel è composto da tre componenti: dieci esperti (di cui otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri), quarantotto rappresentanti delle categorie produttive (dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese) e sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato. Ad essi si aggiunge il Presidente del Cnel che è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 5).

Il procedimento di nomina degli esponenti delle categorie produttive, in base alla l. 936/1986, prevede tre fasi: la designazione è rimessa alle organizzazioni sindacali a carattere nazionale, che fanno pervenire le candidature alla Presidenza del Consiglio dei ministri; sentiti i ministri interessati, il Presidente del Consiglio stila l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive maggiormente rappresentative; nel termine di trenta giorni le organizzazioni sindacali possono proporre ricorso nei confronti della decisione del Governo. Nel caso di opposizione, le organizzazioni sono tenute a fornire tutti gli elementi da cui si può desumere la loro diffusione, sia con riguardo alla consistenza numerica sia in relazione alla stipulazione dei contratti collettivi. Il ricorso delle associazioni sindacali è deciso con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, su deliberazione del Consiglio dei ministri. A chiusura del procedimento interviene la proposta del Presidente del

³⁵⁸ È stato rilevato che tale aggiunta sia stata una forzatura del testo costituzionale in quanto queste associazioni non apparirebbero ad alcuna "categoria produttiva" cfr. D. MONEGO, *Art. 99*, cit., p. 901. In verità si potrebbe dare una lettura complessiva dell'istituto che, già nel nome, comprende una sfera ampia che tende a rappresentare quella del lavoro in senso lato; peraltro è da rilevare che l'emergere del Terzo Settore, organizzato anche in forme di attività economica, pone confini più labili di definizione del perimetro delle classiche "categorie produttive".

Consiglio dei ministri e la deliberazione del Consiglio dei ministri, vincolate alla designazione precedentemente operata, e, infine, il decreto di nomina del Presidente della Repubblica.

Una peculiarità dei consiglieri è che essi possono essere revocati. Ai sensi dell'art. 7 della l. 936/1986, infatti, i «membri del CNEL possono essere revocati su richiesta delle istituzioni, enti o organizzazioni che li hanno designati». In tal senso si deduce che il mandato dei consiglieri sia vincolato alla rappresentanza delle realtà di provenienza, non operando un divieto di mandato imperativo.

Si può dunque notare come la composizione del Cnel rifletta l'atipicità dell'organo se paragonato ai canoni delle autorità tecniche o indipendenti, sia delle assemblee elettive. Il Consiglio, infatti, da un lato è organo tecnico (con la previsione di esperti), d'altro è rappresentativo di organizzazioni (mandato imperativo delle organizzazioni) anche molto eterogenee tra loro (organizzazioni produttive e del Terzo Settore). Questa composizione suggerisce di escludere qualunque accostamento all'idea di un'«assemblea parlamentare» delle forze sociali, ma piuttosto indica come il Cnel sia chiamato a dare evidenza alla partecipazione economico-sociale, al fine di far giungere al Governo e al Parlamento le informazioni idonee a migliorare e verificare la legislazione. Inoltre è la stessa natura della libertà sindacale *ex art. 39 Cost.* – particolarmente a seguito dello sviluppo che essa ha assunto nel nostro ordinamento – che indica come il Consiglio sia una istituzione premiante la partecipazione, ma non necessaria per la manifestazione della libertà sindacale che è libera nelle forme e spontanea nella sua attivazione. Il Consiglio è dunque sede istituzionale offerta ai rappresentanti delle categorie produttive per contribuire allo sviluppo della legislazione, particolarmente quella economico-sociale; una possibilità che si iscrive coerentemente nel disegno costituzionale di valorizzazione e sostegno delle formazioni sociali che veicolano la partecipazione dei lavoratori.

Funzioni

Le funzioni affidate dalla Costituzione al Cnel sono, ai sensi del c. 2 dell'art. 99 Cost., quella consultiva (che svolge nei confronti del Parlamento e del Governo) e, ai sensi del c. 3, quella di iniziativa legislativa e di contribuzione alla elaborazione della legislazione economica e sociale³⁵⁹. All'in-

³⁵⁹ Anche se un ente di tal specie è difficilmente valutabile in considerazione della quantità di documenti prodotti, non sembra inutile osservare che dall'istituzione del Cnel alla data

terno di queste tre macro funzioni il Cnel è stato nel tempo incaricato di svolgere numerosi altri compiti.

La l. 936 e le sue successive modificazioni hanno conferito alcune funzioni di interesse nazionale al Cnel. L'attuale art. 10-bis, infatti, prevede che il Cnel: rediga una relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini; detenga e aggiorni l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico; infine promuova una conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche³⁶⁰.

Tali ulteriori funzioni conferite al Cnel, secondo un'interpretazione data dalla dottrina, avrebbero «relegato e circoscritto il ruolo del Cnel a centro studi, di documentazione e di elaborazione sui temi dell'economia e del lavoro»³⁶¹. Si può però considerare che tali funzioni – oggi ancor più in espansione, come si dirà – certificano una natura peculiare del Consiglio: esso, infatti, è sia ente esponenziale degli interessi economici, ma assume anche la veste di istituzione dotata di funzioni pubbliche di rilevazione dell'andamento dei rapporti economici che dovrebbero permettere al Cnel una più efficace e pertinente opera di consulenza e di promozione della legislazione, particolarmente nell'ambito economico e sociale.

Non sono peraltro mancate interpretazioni restrittive delle funzioni del Cnel: come quelle che hanno inteso limitare la consulenza e l'iniziativa legislativa alle sole materie economico sociali, quando invece il c. 3 dell'art. 99 testualmente delimita tali materie solo per la funzione di contributo alla legi-

odierna si contano circa un migliaio di atti e documenti elaborati: 47 disegni di legge, di cui ben 22 sono stati proposti nella consiliatura (la decima) in corso; 183 pareri, di cui 49 nell'attuale consiliatura; 432 tra osservazioni e proposte; 216 rapporti, tra cui si segnalano gli annuali "Rapporti sul Mercato del Lavoro e la Contrattazione collettiva"; 111 relazioni, tra cui l'annuale "Rapporto sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini"; 126 tra studi e ricerche; oltre a innumerevoli altre attività di studio, audizione del Presidente e dei Consiglieri. La fonte è il sito ufficiale del Cnel e i dati sono aggiornati al 12 agosto del 2022.

³⁶⁰ L'art. 16 della l. 936/1986, infatti, tra i vari compiti, prevedeva che la Commissione: «a) richiede alle istituzioni pubbliche, che sono tenute a fornirle, informazioni sull'andamento retributivo, sulle condizioni di lavoro, sull'organizzazione e sull'efficienza degli uffici e servizi; b) ha facoltà di disporre indagini, anche di natura campionaria, sulle retribuzioni e le condizioni di lavoro nel settore privato. I datori di lavoro sono tenuti a fornire i dati e le informazioni richieste con i vincoli e le garanzie di cui all'art. 4, c. 4, della l. 22 luglio 1961, n. 628».

³⁶¹ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 17.

slazione; oppure la tesi che vorrebbe la funzione legislativa quale prolungamento di quella di consulenza³⁶², in forza di una interpretazione che eviti la compromissione della funzione legislativa affidata alle Camere collettivamente (art. 70 Cost.). Anche in questo senso, pare doversi dubitare che tale interpretazione colga nel segno, in quanto la Costituzione ha inteso attribuire l'iniziativa legislativa al Cnel onde favorire l'introduzione di proposte legislative provenienti dalle organizzazioni sociali che in alcun modo comprimono la funzione legislativa affidata esclusivamente al Parlamento. La *ratio* dell'attribuzione dell'iniziativa legislativa si spiega in ragione del disegno costituente per il Cnel: esso originariamente avrebbe dovuto essere, come detto, una seconda Camera. La distanza tra tale iniziale visione e il "recinto" dell'ausiliarietà in cui, da ultimo, il Cnel è stato rinchiuso ha fatto emergere invece le difficoltà di inquadramento della natura del Consiglio. È infatti indubbio che il Consiglio sia un organo ausiliare. Altrettanto vero è però che esso, mediante l'attribuzione dell'iniziativa legislativa, è posto su un piano di autonomia distinta che lo rende, non semplicemente ausilio del Governo o del Parlamento, ma invece partecipe della rappresentanza del popolo (come lo sono gli altri soggetti a cui è conferito il potere di iniziativa legislativa)³⁶³.

Il Cnel è l'unico organo legittimato ad intervenire, di propria iniziativa, durante l'esame di un disegno di legge in Parlamento, presentando le osservazioni che ritiene opportune al fine di contribuire alla decisione delle Camere.

L'esposizione delle funzioni e della composizione del Cnel ne evidenzia la natura composita. In particolare, per ciò che attiene al percorso di riflessione svolto finora, la rappresentanza degli interessi che trova nel Cnel la sua sede si manifesta in più volti: la compresenza di tecnici e di rappresentanti delle organizzazioni sociali; il ruolo del Governo nella determinazione delle quote spettanti alle organizzazioni e nella designazione del Presidente (una specie, potenzialmente, di "corpo esterno" all'ente, quasi con una fun-

³⁶² P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., p. 17.

³⁶³ Sul punto è da registrare peraltro un dibattito dottrinale circa la funzione di iniziativa legislativa e la sua inerenza all'interno dello schema dell'ausiliarietà: si veda P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002. L'A. sostiene che la funzione di iniziativa legislativa sia compresa nelle funzioni strettamente ausiliare, anche perché essa è circoscritta alle materie economiche e sociali, e dunque sarebbe da intendere come funzione conseguente a quella consultiva; invece F. Pierandrei evidenzia l'estraneità del CNEL rispetto agli altri organi ausiliari, in quanto esso non ha alcuna funzione giurisdizionale, in F. PIERANDREI, *Il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 717.

zione di garanzia come il Presidente della Repubblica nel Consiglio superiore della magistratura); ancora, in merito alla funzioni, la mescolanza tra consulenza e iniziativa legislativa, dunque tra ausiliarietà in senso stretto e autonomia. Il Cnel si potrebbe dunque definire come ente esponenziale tra Stato amministrazione e Stato comunità, come ricordato dalla deliberazione n. 1 del 2018 della Corte dei conti.

Si deve aderire alla tesi di chi opta per considerare, nella logica costituzionale, la natura rappresentativa, più che tecnica, del Cnel e la sua voce unitaria, in quanto istituzione che deve comporre gli interessi confliggenti e portarli all'attenzione della sfera politico-istituzionale³⁶⁴. La funzione di mediazione, tendente alla ricerca dell'accordo tra le parti, si ricava dall'originario art. 14 della l. 936/1986 che prevedeva: «qualora vengano espresse posizioni discordanti sull'intera materia o su singoli punti, non si procede al voto e la pronuncia dà atto delle posizioni indicando per ciascuna di esse il numero, il gruppo o la categoria di appartenenza dei consiglieri che l'hanno espressa, e dandone formale comunicazione agli organi destinatari della pronuncia medesima». Tale modalità di adozione delle pronunce abbracciava l'idea di una differenza tra rappresentanza politica, fondata sul principio della maggioranza, e quella degli interessi.

L'unanimità delle pronunce del Cnel rendeva più complesso il lavoro di mediazione, inducendo le parti sociali a un rapporto diretto con il Parlamento e il Governo. Questo limite operativo, oltre al tentativo di rendere più vitale il Cnel mediante interventi rapidi e puntuali, ha indotto il legislatore a rivedere l'art. 14 della l. 936/1986, introducendo il generale principio dell'approvazione delle pronunce a maggioranza assoluta dei componenti che, in ogni caso, dovrebbero contenere anche la *dissenting opinion* della minoranza contraria³⁶⁵.

Il modello concertativo/accentrato e lo svuotamento dell'art. 99: una rappresentanza sindacale mediata, ma non istituzionale

Al momento dell'istituzione del Cnel, il regime informale della contrattazione, al di fuori della prescrizione dell'art. 39 Cost., era già consolidato³⁶⁶.

³⁶⁴ F. PIZZOLATO, V. SATTA, *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d'attuazione*, cit., pp. 11-12.

³⁶⁵ Con l'art. 17, c. 1, lett. b), d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

³⁶⁶ La «partecipazione non formalizzata delle forze sociali ed economiche ai processi normativi, sia a quelli macro (come, ad esempio, la riforma agraria) sia a quelli micro (la disdetta dei contratti di lavoro per i salariati in agricoltura), aveva anticipato l'istituzione del

Il dibattito per attuare l'art. 99 Cost. fu dunque fortemente condizionato dal clima di competizione tra le organizzazioni sindacali sorte a seguito della scissione interna del sindacato unico. Cisl e Uil, infatti, erano preoccupate che la Cgil potesse, mediante il Cnel, accrescere la propria influenza e perciò, assecondando il progetto di legge istitutivo del Cnel promosso dal governo, acconsentirono che l'organo fosse istituito con attribuzioni significative; la Cgil, assecondando l'indirizzo del Partito comunista, che vedeva nel Parlamento la sede istituzionale centrale della rappresentanza politica, non si oppose al depotenziamento del Consiglio³⁶⁷. Il Cnel nacque dunque senza il sostegno delle forze sociali che avrebbero dovuto sostenerlo e "usarlo" per contribuire alla legislazione economico-sociale. Così, «ancor prima che il Cnel cominciasse a funzionare la sua importanza era stata sminuita le sue attribuzioni ridotte al minimo, il suo ruolo istituzionale imprigionato. La legge istitutiva, che avrebbe dovuto dargli la luce, lo rilegò in un cono d'ombra»³⁶⁸.

Fu anche la tardività e la fragilità della legge istitutiva del Cnel (l. 5 maggio 1957, n. 33) a depotenziare il Consiglio. La tardività dell'intervento normativo è dovuta principalmente all'iniziale situazione di "stallo" tra le forze politiche e sociali determinatasi dopo la caduta del governo di unità nazionale³⁶⁹ e la rottura dell'unità sindacale a seguito della scissione della Cisl, oltre che alla più generale ritrosia dei parlamentari delle prime due legislature a dare avvio a istituzioni che potessero complicare il funzionamento del sistema parlamentare³⁷⁰. Gli stessi sindacati non sembrarono allora incentivare l'avvio dei lavori del Cnel poiché, in analogia con l'atteggiamento assunto per l'attuazione dell'art. 39, manifesteranno la preferenza per un'azione – anche nei confronti del Parlamento e del Governo – libera rispetto a qualsiasi forma di istituzionalizzazione del loro operato.

Il Parlamento preferì evitare che «il Cnel avesse una propria autonomia con uno spazio istituzionale ben definito e che potesse conquistare un ruolo importante di stimolo dell'attività legislativa»³⁷¹: adempì dunque al dovere

Cnel, e contribuì, in maniera determinante, alla sua debolezza»: S. MURA, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrelevanza?*, cit., p. 335.

³⁶⁷ S. MURA, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrelevanza?*, cit., p. 336.

³⁶⁸ *Ivi*, p. 337.

³⁶⁹ La discussione per l'attuazione dell'art. 99 iniziò nel settembre del 1948, allorquando il Consiglio dei Ministri presieduto da De Gasperi avviò la discussione sulla possibilità di dare piena operatività al Consiglio.

³⁷⁰ F. PERGOLESÌ, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Il Diritto dell'economia*, 5, 1957, p. 614.

³⁷¹ S. MURA, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrelevanza?*, cit., p. 335.

di dare piena operatività al Cnel, ma sottraendo tutti i poteri che lo avrebbero potuto rendere un ente realmente propositivo per la legislazione sociale ed economica. Al Cnel furono attribuite quattro funzioni fondamentali, rimaste sostanzialmente inalterate fino ad oggi: consultiva, su richiesta delle Camere, del Governo e delle Regioni; di iniziativa legislativa; di collaborazione legislativa; di studio e di indagine, su richiesta delle Camere, del Governo o di propria iniziativa.

I limiti della struttura del Cnel contenuti nella l. 33/1957 sono stati ampiamente analizzati in dottrina: l'attribuzione di un peso troppo rilevante alla componente tecnica rispetto a quella dei rappresentanti delle categorie produttive; il riconoscimento ai consiglieri dell'indipendenza del mandato (art. 6); i limiti all'esercizio dell'iniziativa legislativa (art. 10); la facoltatività dei pareri (art. 8.1)³⁷². I primi tre elementi di fragilità furono nel tempo superati: la riforma del 1986 diminuì la componente tecnica ed eliminò il divieto di mandato imperativo; la riforma del 2011 ha invece eliminato la doppia deliberazione e ha abbassato la soglia per l'approvazione delle decisioni. Sono invece rimasti facoltativi e non vincolanti i pareri che, nella sostanza, si sono avuti solo laddove il Consiglio, per autonoma attivazione, abbia deciso di intervenire su questioni tecniche di particolare rilevanza.

Proprio la mancata previsione dell'obbligatorietà dei pareri fu uno dei motivi che non favorirono la confluenza delle parti sociali nel Cnel. Peraltro c'è da segnalare che sulla facoltatività dei pareri, dopo l'approvazione della legge istitutiva, vi fu un acceso dibattito dottrinale³⁷³.

Anche la Corte costituzionale fu chiamata ad esprimersi circa la natura dei pareri del Consiglio. Con la sentenza n. 44/1966, affermò che «dalla definizione del Consiglio come “organo di consulenza delle Camere”, contenuta nell'art. 99 della Costituzione, non si desume che la Costituzione abbia voluto la obbligatorietà dei suoi pareri» perché «l'attribuzione al Consiglio di funzioni incidenti sul procedimento legislativo e sulle funzioni del Parlamento avrebbe richiesto una espressa previsione della Costituzione, in mancanza della quale ai suoi pareri non può attribuirsi altro carattere che facoltativo». D'altra parte, la Corte riconosceva che l'art. 99 conferisce al Cnel

³⁷² A. SCALONE, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, cit., p. 916. In particolare, quanto al potere di iniziativa legislativa, era previsto che fosse previamente decisa la presa in considerazione dal Consiglio a maggioranza assoluta e, successivamente, la deliberazione a maggioranza, con la presenza di almeno due terzi dei componenti che allora erano ben 79 membri.

³⁷³ Sul punto di veda la ricostruzione di G. DEL PRIA, *I pareri del C.N.E.L. tra Costituzione e legge attuativa*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, 2021.

«una rilevanza costituzionale» che rende «palese l'opportunità che sia sentito il suo parere nelle questioni di particolare rilevanza economica e sociale». La Corte, dunque, riteneva non fondata la questione riguardante l'obbligatorietà dei pareri del Cnel, assumendo che l'obbligo avrebbe dovuto essere previsto esplicitamente dalla norma costituzionale, e, parimenti, esortava Parlamento e Governo a chiamare in causa il Consiglio nell'elaborazione della legislazione economica e sociale. La pronuncia in commento è stata oggetto di critica, diversi autori ritenendo che l'art. 99 Cost. già preveda che i pareri del Cnel siano atti necessari del procedimento legislativo³⁷⁴. Secondo questo orientamento, infatti, è illogico ritenere che la Costituzione abbia previsto un organo di consulenza «valorizzandolo così in termini di suprema operatività e, al tempo stesso, ne favorisca l'inerzia dando libertà di investirlo o meno» e che l'attività di consulenza sia sottoposta a «condizione meramente potestativa data dall'impulso unilaterale dell'ausiliato»³⁷⁵.

Sia per il pluralismo sindacale che abbisognava di prove di forza delle parti sociali, sia per l'inefficacia della normativa istitutiva del Cnel, i sindacati cercarono «strade diverse e meno macchinose, per porre in discussione le loro richieste»³⁷⁶ rispetto a quelle del Consiglio. La via per accedere direttamente nella politica economica fu quella delle consultazioni triangolari fra il Governo, le confederazioni sindacali e le loro controparti che, fin dagli anni '60, contribuirono sensibilmente a minare il ruolo del Consiglio³⁷⁷.

La difficile vita istituzionale del Cnel attraverso il sistema di fatto delle relazioni sindacali e l'accentramento delle relazioni industriali

Per comprendere la “debolezza” del Cnel, si deve tenere conto del complessivo clima delle relazioni industriali ed economiche del Paese. Da questo angolo visuale, si possono vedere le criticità del Consiglio come la naturale conseguenza della mancata attuazione delle disposizioni del Titolo III della I parte della Costituzione sulla partecipazione economica. Essa, infatti, è stata, dal lato dei rapporti aziendali, dominata dallo stile della partecipazione conflittuale che precludeva forme di partecipazione dei lavoratori e, per quanto

³⁷⁴ In questo senso C. LAVAGNA *et al.*, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985, p. 212.

³⁷⁵ G. DEL PRIA, *I pareri del C.N.E.L. tra Costituzione e legge attuativa*, cit., p. 7.

³⁷⁶ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 146-147.

³⁷⁷ *Ivi*, p. 147.

concerne la programmazione economica, dal metodo concertativo di dialogo diretto tra indirizzo politico e parti sociali.

Il modello di rappresentanza immaginato in Costituzione – che vedeva nel Cnel un’istituzione di raccordo nazionale del sistema di partecipazione e programmazione – venne dunque meno nel passaggio verso un «modello puro di pluralismo conflittuale» in cui «l’azione degli interessi organizzati rifiuta ogni forma di rappresentanza organica e tende a inserirsi immediatamente e autonomamente nei processi di formazione della volontà politica dello Stato»³⁷⁸. In particolare, la funzione di iniziativa legislativa – quella di rilievo politico – del Cnel è stata quasi assorbita dalle prassi concertative. Le parti sociali «hanno preferito ricorrere a meccanismi – spesso informali – più diretti ed immediati per far valere i propri interessi a livello istituzionale»³⁷⁹.

A contribuire al depotenziamento del Cnel fu anche il fallimento della programmazione economica. In vista di indirizzi pluriennali relativi all’intera economia nazionale, il Cnel avrebbe forse potuto trovare una collocazione effettiva e strutturale nei rapporti con il Governo e il Parlamento. Tuttavia, una volta imboccata la strada delle decisioni di breve periodo, spesso improvvisate sotto la spinta di diverse emergenze, i tempi della politica italiana non erano più compatibili con i processi decisionali riflessivi, nei quali il Cnel avrebbe potuto inserirsi³⁸⁰.

Le riforme del Cnel, anche significative, adottate dal legislatore nel tempo³⁸¹ non hanno sostanzialmente inciso nel rivitalizzare l’organo che si è strutturato quale qualificato centro di ricerca e documentazione circa l’evoluzione del mercato del lavoro e dei rapporti economici, deputato a conservare l’archivio della contrattazione³⁸². E proprio la scarsa presenza anche nel dibattito pubblico – salvo specifici momenti della sua storia come duran-

³⁷⁸ L. MENGONI, *La riforma del Cnel*, cit., p. 89.

³⁷⁹ A. APOSTOLI, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 17.

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ Le leggi di riforma: le leggi 25 giugno 1959, n. 593, la l. 20 maggio 1960, n. 494, la l. 4 novembre 1965, n. 1246, la l. 21 luglio 1967, n. 619, infine, la l. 30 dicembre 1986, n. 936.

³⁸² Tra i rapporti si possono menzionare «quello sul mercato del lavoro che, ad esempio, nel 2010, ben prima di altri osservatori, preannunciò la drammatica crisi dell’occupazione; quello, in collaborazione con l’ISTAT, che ha impostato la costruzione di un sistema di indicatori integrativi del PIL (BES), quello che ha iniziato a introdurre nell’esperienza italiana la valutazione delle prestazioni della Pubblica Amministrazione, con l’impiego di Consiglieri e funzionari del CNEL e con la collaborazione (gratuita) di numerose istituzioni e di qualificati esperti» in G. MACCIOTTA, *Il CNEL: sia soppresso ... a meno che ...!*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2014, p. 410.

te la presidenza di Giuseppe De Rita – ha comportato una sottovalutazione del suo significato costituzionale e condotto a riduzioni significative della dotazione finanziaria per l'assolvimento della sua funzione³⁸³.

La scarsa 'produttività'³⁸⁴ del Cnel, in particolare in ordine all'esercizio delle funzioni di consulenza e di iniziativa legislativa, ha posto in dubbio la sua stessa natura di organo ausiliare di rilevanza costituzionale³⁸⁵ che da alcuni è stata considerata come sproporzionata³⁸⁶.

Si sono così create le condizioni per una dispersione delle sedi di rappresentanza delle forze sociali che sono state chiamate a intervenire in ogni amministrazione mediante tavoli di lavoro, cabine di regia o consigli; in questo modo, ci si trova dinanzi a una miriade di organi di rappresentanza e di tavoli tecnici presso le pubbliche amministrazioni a cui partecipano i rappresentanti dei lavoratori e del mondo del lavoro.

Verso la certificazione della rappresentatività

Se l'interpretazione contestuale della storia del Cnel ha permesso di cogliere le ragioni storiche del depotenziamento del Consiglio, è da sottolineare – come fatto in precedenza in tema di partecipazione – come negli ultimi anni si stia verificando un cambiamento complessivo del quadro dei rapporti socio-economici; si ritiene, per le ragioni che si esporranno, che tale mutamento possa favorire una riqualificazione del Consiglio quale istituzione capace di fare da collegamento tra l'organizzazione – ancora informale – delle parti sociali e la razionalizzazione del sistema contrattuale e di dialogo tra le parti sociali, il Parlamento e il Governo.

Come è stato sottolineato più volte, la mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e l'assenza di una legge sindacale hanno prodotto un sistema di relazioni industriali informale e di fatto che, pur perseguendo i fini costituziona-

³⁸³ Il primo taglio fu operato dall'art. 17 del d.l. 138/2011, con cui furono dimezzati i consiglieri, da 121 a 70, con un risparmio di due milioni di euro lordi (1,3 netti per lo Stato) in F. ONIDA, *CNEL: farlo diventare veramente utile*, in *Lavoce.info*, 2011, settembre 13.

³⁸⁴ Prima dell'attuale consiliatura il CNEL ha elaborato poco meno di un migliaio di documenti, così suddivisi: 96 pareri; 350 osservazioni e proposte; 14 disegni di legge; 270 rapporti e studi; 90 relazioni; 130 dossier che raccolgono gli atti di convegni ospitati al CNEL; 20 protocolli e collaborazioni istituzionali: così G. MACCIOTTA, *Il CNEL: sia soppresso... a meno che ...!*, cit., p. 411.

³⁸⁵ Per un inquadramento pubblicistico dell'organo si veda M. STRAMACCI, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1959.

³⁸⁶ F. RATTO TRABUCCO, *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, p. 5.

li, non ha mai trovato struttura istituzionale. Così si è passati dalla contrattazione interconfederale alla concertazione, in un clima di «partecipazione conflittuale»³⁸⁷ tra le parti e con i Governi³⁸⁸.

Il regime di fatto e l'assenza di una regolamentazione chiara della rappresentanza hanno comportato un costante moto oscillatorio delle relazioni sindacali³⁸⁹, particolarmente influenzato dagli equilibri politici congiunturali. Tale consolidato assetto di relazioni economiche è oggi messo in discussione dalle stesse parti sociali: infatti, il regime di fatto che dapprima aveva visto i sindacati protagonisti, paradossalmente ha condotto alla loro marginalizzazione e al consolidamento di forme di disintermediazione³⁹⁰.

Negli ultimi anni, inoltre, si è registrato un significativo incremento del numero di contratti nazionali di lavoro, in vari settori del lavoro privato, che solo in minima parte sono sottoscritti dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative. La moltiplicazione e la trasversalità dei contratti sottoscritti produce una forma di competizione fra i diversi Ccnl applicabili e un «fenomeno di *dumping* contrattuale, che si esplicita in autentiche forme di concorrenza al ribasso esercitata spesso in danno del lavoratore»³⁹¹. Si tratta di una vera e propria «giungla contrattuale» che ha portato alla crescita esponenziale dei contratti collettivi il

³⁸⁷ L. MENGONI, *Introduzione*, cit., p. 31.

³⁸⁸ «Già dai primi anni '80 del secolo scorso, la contrattazione interconfederale ha abbandonato il ruolo propriamente negoziale che essa aveva svolto nei primi anni della Repubblica, quando le strutture territoriali e di categoria del sindacato apparivano deboli, per dare vita ad una forma di partecipazione dei lavoratori all'azione legislativa – c.d. concertazione – attraverso atti, variamente denominati (protocollo, avviso comune, accordo quadro) che giungono all'esito di trattative alle quali partecipano anche i rappresentanti del Governo»: V. FERRANTE, *Postfazione*, cit., p. 223.

³⁸⁹ Saba scriveva che l'assenza di una legge sulla rappresentanza e sulla contrattazione era l'unica «regolazione non riuscita» della contrattazione collettiva, vedi V. SABA, *La dinamica dei rapporti tra impresa e sindacato*, cit., p. 145 ss.

³⁹⁰ S. ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, cit., p. 150 ss.

³⁹¹ Così si legge nell'*Audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito dell'esame delle proposte di legge c. 707 Polverini, recante norme in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro, nonché delega al governo per l'introduzione di disposizioni sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, in attuazione dell'articolo 46 della costituzione, e c. 788 Gribaudo, recante norme sull'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati* del 14 gennaio 2020 presso la XI Commissione della Camera dei Deputati.

cui numero è aumentato da poco più di 300 nel 2009 a quasi 900 nel 2018³⁹². Al moltiplicarsi delle sigle sindacali e datoriali, si è creata una vera e propria competizione al ribasso che ha «portato spesso alla coesistenza di più contratti collettivi nel medesimo ambito di riferimento»³⁹³, sfavorendo le categorie meno rappresentate, ancorché a tutt'oggi i contratti sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi siano di gran lunga quelli più applicati.

Proprio nella direzione di regolare l'«autarchia rappresentativa datoriale» e il «connesso fenomeno della indiscriminata moltiplicazione delle categorie negoziali»³⁹⁴, recenti accordi tra le parti sociali – tra cui l'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018 (c.d. Patto della fabbrica)³⁹⁵ – hanno riconosciuto le disfunzionalità del sistema della contrattazione e hanno provato a tracciare un percorso che conduca a processi di certificazione della rappresentanza. Il Patto per la fabbrica conteneva elementi di «spiccata originalità»³⁹⁶ e prevedeva un programma attuativo suddiviso in tre fasi: una «ricognizione» da parte del Cnel dei contratti in essere e dei soggetti firmatari di tali accordi; una fase auto-regolativa in cui le parti sociali erano chiamate a definire i criteri e metodi per contare la rappresentatività; una terza, a completamento dell'iter, che fosse preludio per l'approvazione di un «quadro normativo in materia». Il Patto per la fabbrica, tra i vari elementi innovativi, conteneva – per la prima volta in modo esplicito – «l'affermazione condivisa dalle parti circa la necessità di una misurazione certificata della rappresentanza e rappresentatività non solo dei sindacati dei lavoratori, già acquisita sin dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, ma anche delle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro»³⁹⁷. L'accordo ha avuto l'esplicita finalità di reagire alla «abnorme crescita del numero dei contratti collettivi che si accompagna anche alla frammentazione dell'associazionismo datoriale,

³⁹² T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 386, 2019, p. 18.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ V. PAPA, *La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, cit., p. 51.

³⁹⁵ *Ivi*, p. 49 ss.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ L. BORDOGNA, *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2019, p. 41.

spesso funzionale a diffuse pratiche di dumping ad opera di quelli che vengono da tempo denominati contratti pirata»³⁹⁸.

A fare *da pendant* a queste innovazioni è intervenuta anche l'approvazione del Codice unico dei contratti collettivi: l'art. 16-quater della l. 120/2020 (legge di conversione del d.l. 76/2020, cd. d. semplificazioni) ha previsto, presso il Cnel e grazie alla collaborazione dell'INPS, la costituzione di un'anagrafe comune dei contratti collettivi organizzata in un'ottica di trasparenza rispetto alla miriade di contratti esistenti. Questa nuova banca dati consentirà di operare uno studio dei contratti esistenti e, nel combinato disposto con l'accordo del 2019 tra le parti sociali, di verificare se le parti sottoscrittrici siano o meno organizzazioni rappresentate nel Cnel e, dunque, realmente rappresentative di un numero consistente di lavoratori.

Un nuovo corso per la rappresentanza degli interessi

Il nuovo scenario, descritto nel paragrafo precedente, ha mutato l'orientamento dei sindacati maggiormente rappresentativi circa il ruolo del Cnel. I sindacati, nel marzo 2017, hanno sottoscritto un documento «per la predisposizione di una legge ordinaria di riforma del Cnel a costituzione vigente»³⁹⁹. Essi riconoscono, infatti, come la «necessità di un luogo istituzionale di rappresentanza degli interessi economici e sociali, che possa operare con continuità, contribuendo al processo di formazione democratica delle decisioni» sia ancora più necessario nel quadro odierno di relazioni industriali ed economiche del Paese. Le tre finalità che le parti sociali affidano al Cnel sono: «la funzione di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche», «l'indispensabile ruolo di certificazione della rappresentatività delle forze sociali», infine, la «sede unica dell'archivio della contrattazione»⁴⁰⁰.

³⁹⁸ F. LISO, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, www.bollettinoadapt.it, 2018 <http://www.bollettinoadapt.it/qualche-erratica-considerazione-sul-recente-accordo-interconfederale-confindustria-cgil-cisl-e-uil-del-9-marzo-2018/>.

³⁹⁹ CGIL, CISL E UIL, *Documento per la predisposizione di una legge ordinaria di riforma del CNEL a costituzione vigente*. Il testo del documento è reperibile in <https://www.astrid-online.it/>.

⁴⁰⁰ Queste le funzioni indicate dalle parti sociali: «1) potenziamento dell'Archivio della contrattazione collettiva, nazionale e di secondo livello; 2) svolgimento delle attività di certificazione della rappresentanza e rappresentatività delle Parti sociali nel settore privato, in attuazione degli accordi interconfederali sottoscritti sulla materia; 3) sede del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro, integrato da un archivio nazionale della normativa e giurisprudenza relativa alla sicurezza del lavoro; 4) valutazione delle prin-

La precedente consiliatura, iniziata nel giugno del 2018, avrebbe dovuto essere improntata al rilancio dell'istituzione o, come affermato dal Presidente Treu, a «una fase costituente, con il duplice proposito di rilanciarne l'attività e di avanzare, sulla base delle riflessioni finora sviluppate, proposte concrete di riforma da sottoporre al Governo e al Parlamento»⁴⁰¹. Questo tempo di riforma è stato accompagnato, oltre che da un documento programmatico di rilancio del Cnel a cui hanno aderito le parti sociali maggiormente rappresentative, da alcuni progetti di legge di riforma del Consiglio.

Un progetto – di poco precedente all'inizio dell'attuale consiliatura (aprile 2017) – è stato presentato dal Cnel. Il progetto di auto-riforma presentava due significative novità. Da un lato, mirava a introdurre l'obbligatorietà del parere del Cnel sul documento di economia e finanza e la relativa nota di aggiornamento e sulla legge di bilancio. Dall'altro, sostituendo la vigente normativa secondo cui la nomina e la revoca dei consiglieri è in capo alle organizzazioni sociali (sindacali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato), si proponeva che la nomina dei consiglieri

cipali politiche pubbliche, anche raccogliendo e valorizzando le analisi e le valutazioni realizzate da altri soggetti (Istituzioni, Centri di studio e di ricerca, Università), ed elaborazione di una Relazione annuale sui livelli e qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini; 5) discussione entro il percorso di finanza pubblica degli andamenti a consuntivo e delle previsioni del Benessere Equo e Sostenibile BES, così come definito dalla riforma della legge di bilancio (l. 4 agosto 2016, n. 163, art. 14); 6) sviluppo delle capacità di lavoro istruttorio e preparatorio del dialogo fra le Parti sociali e i Governi centrale e regionali attraverso la stesura di rapporti periodici su materie definite di interesse economico e sociale; 7) definizione tra Governo, Parlamento e CNEL di un programma annuale/pluriennale di priorità, al fine di concentrare l'attività di analisi del Consiglio sui temi dell'agenda di Governo e delle Commissioni parlamentari creando un circuito di interazione funzionale; 8) pareri obbligatori, ma non vincolanti, per le riforme più importanti nel campo economico e sociale, con obbligo di esame e risposta motivata da parte dell'Istituzione richiedente (così come avviene nel rapporto tra CESE e Commissione Europea); 9) esame del Documento di Economia e Finanza e della Nota di aggiornamento; 10) iniziativa legislativa non solo con d.d.l., ma anche con emendamenti qualificati a leggi in formazione; 11) espressione, su richiesta del Governo, di valutazioni e proposte su tutto il processo di formazione della legislazione e delle politiche comunitarie e sulla loro attuazione; 12) coinvolgimento del CNEL sui temi economici e sociali di derivazione legislativa comunitaria, in rapporto con il CESE (Comitato economico e sociale europeo) con l'obiettivo di rafforzare il modello di *governance* partecipativa della stessa Unione Europea, con particolare riferimento al processo del Semestre Europeo: 1. Elaborazione del Programma nazionale di riforma; 2. Posizione sull'Analisi annuale della crescita; 3. Raccomandazioni specifiche per Paese».

⁴⁰¹ T. TREU, *Il CNEL ieri e oggi*, cit., p. 3. Le stesse parti sociali, tramite un appello unitario «per la riforma ed il rilancio del CNEL», hanno testimoniato la volontà di rilanciare il CNEL quale luogo privilegiato per la razionalizzazione del dialogo sociale. Il testo dell'appello è reperibile in www.cnel.it.

rappresentativi delle forze sociali fosse effettuata dal Presidente del Consiglio. Una modifica quest'ultima che di fatto avrebbe reso il Cnel un organo di stretto ausilio del Governo e, come è stato sottolineato, ne avrebbe stravolto la struttura e la natura⁴⁰².

Nella precedente consigliatura erano state proposte alcune importanti direttive di azione: l'allargamento delle realtà associative e l'ascolto sistematico anche delle organizzazioni delle società civile scarsamente rappresentante; l'analisi e il riordino dei contratti collettivi nazionali e il censimento dei contratti collettivi aziendali; dare seguito al "Patto per la fabbrica" per la ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria, nonché dei soggetti stipulanti i contratti nazionali dei diversi settori per verificarne l'effettiva rappresentatività sulla base di dati oggettivi; il ruolo centrale del Cnel per "chiudere" il processo di misurazione della rappresentatività sindacale che le parti sociali hanno stabilito in uno specifico protocollo con l'Inps; ma anche processi innovativi come l'utilizzo della *blockchain* per creare un fascicolo certificato del lavoratore⁴⁰³. In questo senso fu adottato l'accordo interistituzionale tra il Cnel e l'ISTAT che ha previsto tre linee di intervento: la sinergia per individuare gli indicatori di benessere equo e sostenibile (Bes); l'analisi delle dimensioni della produttività e della competitività del Paese; lo sviluppo e l'analisi di basi di dati sulla contrattazione collettiva di lavoro⁴⁰⁴.

⁴⁰² A. SCALONE, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, cit., p. 917.

⁴⁰³ Così riassumeva il Presidente Treu le linee programmatiche per la nuova consigliatura: «a) rendere le sue strutture e regole di funzionamento più efficienti, come si è già cominciato a fare con il nuovo regolamento approvato dall'assemblea; b) aprire l'interlocuzione con nuove espressioni della società organizzata non ancora presenti nel Cnel: a cominciare dalle nuove professioni e dai nuovi lavori, per i quali si è già avviata la costituzione di un'apposita Consulta rappresentativa; c) attivare forme di consultazione diretta e sistematica dei cittadini, secondo le norme del nuovo regolamento, affrontando i temi del futuro dell'Europa in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo; d) potenziare alcune attività, in particolare l'identificazione dei contratti collettivi più rappresentativi, essenziali per il miglioramento delle relazioni industriali, per dare certezza alle parti circa i loro diritti e obblighi e per combattere abusi e sottosalari; e) impegnare il Cnel, in collaborazione con altre istituzioni pubbliche competenti e tramite l'uso di nuove tecnologie, sui grandi temi dell'efficienza del mercato del lavoro, della competitività del paese e delle sue prospettive di sviluppo; f) inserire le analisi sull'efficienza e sulla competitività – sia del settore privato, sia delle pubbliche amministrazioni – in un programma generale di ricerche sull'impatto delle politiche pubbliche in ordine alla sostenibilità economica e sociale dello sviluppo: secondo gli indicatori di benessere e i parametri individuati dai Sustainable Development Goals delle Nazioni Unite»: T. TREU, *Il CNEL ieri e oggi*, cit., p. 11.

⁴⁰⁴ Così il comunicato stampa del 12 dicembre 2017: «La prima riguarda un approfondimento dell'evoluzione del sistema degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) nel

Si deve inoltre sottolineare come nella precedente consiliatura il Cnel abbiamo promosso ventidue disegni di legge. Tra cui sono da segnalare: il d.d.l. S. 1214 sull'istituzione del Comitato nazionale di produttività, con sede presso il Cnel e con il compito di svolgere un'analisi imparziale della competitività dell'economia italiana, secondo gli auspici della raccomandazione UE 24 settembre 2016, 2016/C 349/01); inoltre, il d.d.l. S. 1232 per la creazione di un codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro, da realizzare in collaborazione con l'INPS⁴⁰⁵. Proprio su questa seconda proposta, il Cnel ha conseguito un risultato istituzionale che mai aveva raggiunto nella storia repubblicana: l'approvazione in legge di una propria iniziativa, ovvero del Codice unico dei contratti collettivi. Infatti, l'art. 16-quater della l. 120/2020 (cd. decreto semplificazioni) ha recepito uno dei primi disegni di legge presentati dal Cnel nella X Consiliatura e annunciato al Senato il 5 aprile 2019 (A.S. 1232). Con tale provvedimento, presso il Cnel è costituita un'anagrafe comune dei contratti collettivi, organizzata in un'ottica di trasparenza rispetto alla miriade di contratti esistenti. Questa banca dati consentirà, dunque, di fare uno studio dei contratti esistenti e, nel combinato disposto con l'accordo del 2019 tra le parti sociali, di verificare se le parti sottoscriventi siano o meno organizzazioni rappresentate nel Cnel.

L'attuale consiliatura sembra confermare una rivitalizzazione del ruolo istituzionale del Cnel, su istanza del Governo più che delle parti sociali, come testimoniano i numerosi accordi sottoscritti con le amministrazioni centrali dello Stato, l'affidamento della discussione in merito al delicato tema del salario minimo e, da ultimo, il d.l. 19/2024. Tale provvedimento, che reca disposizioni per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha previsto la partecipazione del Presidente del Cnel alla Cabina di regia per il PNRR⁴⁰⁶; e, modificando il c. 3 dell'art. 19 della l. 936/1986, ha ampliato

contesto del nuovo ciclo di politiche pubbliche, come previsto dalla recente legge di riforma della legge di bilancio. L'ISTAT curerà insieme al Cnel la costruzione di un quadro informativo che supporterà il Cnel nell'analisi dell'andamento degli indicatori BES nel ciclo delle politiche economiche, a partire dalla relazione che il Ministro dell'Economia presenterà al Parlamento (febbraio 2018) e in vista della presentazione del successivo DEF 2018. Un secondo asse di collaborazione fra Cnel e ISTAT riguarda l'analisi delle dimensioni della produttività e della competitività del "sistema Italia", da monitorare all'interno del costituendo 'board' nazionale previsto dalla recente normativa europea. La terza linea di lavoro congiunto concerne lo sviluppo e l'analisi di basi di dati sulla contrattazione collettiva di lavoro, con particolare riferimento a quella di secondo livello del settore privato», in *www.cnel.it*.

⁴⁰⁵ M. CORTI, *Art. 99*, in R. DEL PUNTA *et al.* (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 262.

⁴⁰⁶ Il precedente Presidente del Cnel, Tiziano Treu, era stato nominato coordinatore del

la platea dei soggetti con cui il Cnel può stipulare convenzioni, prevedendo – oltre alle amministrazioni statali e agli enti pubblici – enti del terzo settore (ETS), istituti, fondazioni e società di ricerche⁴⁰⁷.

Una rinnovata centralità del Cnel

Nelle ultime consigiature il Cnel è uscito dal cono d'ombra a cui era relegato e le funzioni che gli sono state riconosciute – BES, registro contratti collettivi, intervento del Presidente nella cabina di regia del PNRR – dimostrano come debba essere superato di fatto il giudizio diffuso della sua inutilità. Certamente ciò non basta a suggellare un vero e proprio rilancio del Consiglio poiché le nuove funzioni giocano un ruolo ancillare rispetto alla capacità rappresentativa che il Cnel dovrebbe avere per le parti sociali.

La proliferazione di contratti “pirata”, il *dumping* contrattuale e la conseguente perdita di influenza delle parti sociali maggiormente rappresentative, nonché la difficoltà sindacale di creare una forte adesione, hanno indotto una revisione profonda del regime informale di rappresentanza degli interessi. In questo quadro, il Cnel rappresenta l'anello di congiunzione tra regime informale delle parti sociali e necessaria formalità per evitare la lesione dei diritti dei lavoratori.

Grazie al recente attivismo del Consiglio e alla luce del dibattito sulla rappresentatività e sulla legge sindacale, sembra che si stiano creando le condizioni perché il Cnel possa aumentare le sue funzioni di rappresentanza, convogliando quella necessità di trovare luoghi di dialogo istituzionale espressa nei più recenti documenti sindacali e, in particolare, nel cosiddetto Patto per la fabbrica.

I dibattiti e le riforme succedutesi nei decenni sulle funzioni (pareri obbligatori) e sulla composizione del Cnel (criteri e potere di nomina dei consiglieri) hanno fatto maturare alcune prospettive di riforma che sembrano condivisi sia in dottrina che dalle parti sociali. Su di alcune funzioni da introdurre si registra un'ampia convergenza delle parti sociali: 1) la certificazione del grado di rappresentatività nazionale delle varie organizzazioni sindacali; 2) l'obbligatorietà dei pareri sul documento di economia e finanza e

tavolo di concertazione tra Governo, enti locali e realtà sociali per l'attuazione del PNRR; tale nomina solo implicitamente riconosceva il ruolo del Cnel giacché, nel decreto di nomina, non si fece menzione della carica ricoperta da Treu.

⁴⁰⁷ Inoltre ha previsto la modifica dell'art. 8-bis della l. 936/1986, sottraendo alla competenza del Cnel la determinazione dell'indennità per i propri consulenti e ha previsto un aumento della dotazione organica di personale del Consiglio.

sulla nota di aggiornamento⁴⁰⁸; 3) un raccordo con la Conferenza unificata Regioni ed enti locali; 4) l'esplicita previsione di sinergie con altri enti pubblici ai fini di sviluppare ricerche di interesse pubblico e per sopperire alle limitate competenze tecniche interne alla struttura stabile dell'ente⁴⁰⁹; 5) l'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche – sia quelle sul mercato del lavoro, ma anche quelle economiche in senso ampio –, sostanzialmente assente nel nostro ordinamento, con il supporto delle Camere di commercio⁴¹⁰. Da ultimo, durante l'indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali della Camera sull'attività di rappresentanza degli interessi, è stato proposto da più parti il Cnel come sede naturale del registro dei lobbisti.

A fronte di questo dibattito sull'estensione delle funzioni del Cnel, assistiamo al paradosso per cui, da un lato, il dibattito politico, almeno stando alle recenti proposte depositate in Parlamento, è orientato verso l'abolizione del Cnel. Tali tensioni e contraddizioni che emergono oggi, in realtà hanno attraversato – da sempre – il dibattito attorno alla collocazione istituzionale del Cnel perché sono quelle che riguardano il rapporto tra Stato e società: come è stato annotato ormai quattro decenni fa, infatti, «nella questione della riforma del Cnel si compendiano, da un certo angolo visuale, tutti gli elementi del problema centrale di un nuovo assetto dei rapporti tra società e Stato»⁴¹¹. In questo dibattito, che percorre i nodi teorici della rappresentanza, bisognerebbe forse proporsi l'obiettivo di discutere di come creare le condizioni per una «partecipazione dei gruppi organizzati di interesse alla determinazione della volontà politica dello Stato solo nelle forme di procedure, più o meno istituzionalizzate, di consultazione»⁴¹². Proprio in questa prospettiva, che non contempla ipotesi neo-corporative, «la concezione ori-

⁴⁰⁸ Sulla quale peraltro c'è da registrare una risalente pronuncia della Corte costituzionale (23 maggio 1966, n. 44), secondo la quale «l'attribuzione al Consiglio di funzioni incidenti sul procedimento legislativo e sulle funzioni del Parlamento avrebbe richiesto una espressa previsione della Costituzione, in mancanza della quale ai suoi pareri non può attribuirsi altro carattere che facoltativo» (n. 2 del Considerando in diritto).

⁴⁰⁹ Queste ultime proposte erano contenute nel disegno di autoriforma votato dall'assemblea straordinaria convocata dal presidente Marzano il 29 agosto 2011 in F. ONIDA, *CNEL: farlo diventare veramente utile*, cit.

⁴¹⁰ S. BIASCO, *Riflessioni sul futuro del Cnel*, in *Queste istituzioni*, 152, 2009, pp. 20-28; in questo senso anche Massimo Luciani in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 759.

⁴¹¹ L. MENGONI, *La riforma del Cnel*, cit., p. 92.

⁴¹² *Ibidem*.

ginaria del Cnel, sottesa all'art. 99 Cost., riacquista pienezza di senso e di valore»⁴¹³, ancora oggi.

Le istituzioni di rappresentanza degli interessi – alla luce delle summenzionate esigenze di maggiore trasparenza dei processi decisionali, di organizzazione delle partecipazione economica delle parti sociali e di un più efficace coinvolgimento delle stesse nel procedimento legislativo così come nell'indirizzo politico – potrebbero forse acquisire rilievo quali strutture di «razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico»⁴¹⁴, proprio in un tempo di frammentazione sociale e difficoltà economiche. Tutte le forme istituzionali che qualificano i movimenti reali della società – si pensi alle Camere di commercio⁴¹⁵ – hanno il duplice scopo di alimentare la connessione tra le istituzioni e la società e di evitare che i movimenti sociali non trovino adeguato spazio di rappresentanza, relegati in uno stato di impotenza e sterilità che rischia di compromettere la partecipazione democratica. Contribuendo alla realizzazione di una democrazia realmente sostanziale, non solo nel campo degli istituti di partecipazione politica, ma anche in quello della rappresentatività⁴¹⁶, oggi sembrano più che mai poste le condizioni perché il Cnel possa (e abbia già cominciato a) tornare alla sua antica «funzione intermedia» di raccordo tra la società e lo Stato e di «ponte» fra i momenti dell'esame delle proposte e la decisione⁴¹⁷. Il Cnel, infatti, come disse Meuccio Ruini, «non è e non può esser un'accademia di studi o una terza camera, un doppione del Parlamento o del Governo. Non può essere

⁴¹³ *Ibidem*.

⁴¹⁴ Così era stato definito il CNEL in sede di discussione parlamentare da S. MATTARELLA, *Relazione della I Commissione Permanente*, cit.

⁴¹⁵ G. PASTORI, *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000; B. CARAVITA DI TORITTO, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 3, 2006; P.G. RINALDI, *Le camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2, 2008; A. MICHIELI, *Interessi economici e autonomie funzionali. Le Camere di commercio dopo la riforma Madia*, in G. COCCO, S. LA PORTA (a cura di), *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2018, pp. 195-212.

⁴¹⁶ Come peraltro autorevole dottrina aveva auspicato: V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1958.

⁴¹⁷ *Discorso del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro on. Ruini*, in *Insediamiento del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, CNEL, Roma, 1958, pp. 11-12, come citato in S. MURA (a cura di), *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, il Mulino, Bologna, 2019.

un'anticamera e neppure una contro-camera; deve avere compiti e fisionomia propria»⁴¹⁸.

Lasciando alla contrattazione il compito di definire gli interessi 'a breve termine', il Cnel potrebbe costituire – così come immaginato dai costituenti – quell'organo collegiale al quale i gruppi sociali sono chiamati a confrontarsi circa gli interessi a medio e lungo termine⁴¹⁹. Il Cnel, in questo senso, si candida a essere «luogo della ricerca di una posizione condivisa tra le parti sociali su problemi considerati prioritari per la società civile»⁴²⁰. Pertanto sarebbe necessario che la conduzione del Cnel fosse affidata alle parti sociali e non diretta – come sembra di rilevare nell'attuale consiliatura – dal Governo.

Per raggiungere tali finalità, è però necessario sottolineare come almeno due questioni di fondo rimangono irrisolte. In primo luogo, deve segnalarsi la crescente frammentazione dei luoghi della rappresentanza degli interessi che è di ostacolo a restituire al Cnel una centralità nell'ordinamento costituzionale. La previsione di plurime "cabine di regia" e gruppi di rappresentanti delle forze sociali di cui si sono avvalsi i Governi, infatti, hanno comportato una sempre più accentuata marginalizzazione del Cnel e, inoltre, hanno contribuito a dissolvere la concertazione verso processi di disintermediazione che, anche recentemente, hanno provocato tensioni tra i Governi e le parti sociali non solo nel merito delle procedure, ma soprattutto sul metodo con cui esse sono state adottate⁴²¹. Non si tratta di un fenomeno nuovo: già negli anni '90 la dottrina sottolineava come Governo e Parlamento avessero creato «una vastissima rete di riferimenti, di tecnocrati e di istituti e società di ricerca; disponendo cioè (soprattutto il Governo) di linee di acquisizione tec-

⁴¹⁸ Ecco il passaggio integrale: «Vi sono per l'attività dello Stato tre momenti: lo studio, la proposta, la decisione. Il C.N.E.L. ha una funzione intermedia; non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi; ma la sua funzione non è meramente di studio; è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti dell'esame e della decisione. Non è e non può essere una accademia di studi o una terza camera, un doppione del Parlamento e del Governo. Non può essere una anticamera e neppure una contro-camera; deve avere compiti e fisionomia propri; deve essere sede autorevole in quelle categorie produttive che possono arrecare un loro specifico contributo; ma la sua funzione non è fine a se stessa e va considerata in relazione a quella del Parlamento e del Governo», in *Discorso del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro on. Ruini, in Insediamento del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Roma, CNEL, 1958, pp. 11-12, come citato in *Ibidem*.

⁴¹⁹ L. MENGONI, *La riforma del Cnel*, cit., p. 89.

⁴²⁰ Così si esprimeva la relazione di accompagnamento del progetto di auto-riforma: disegno di l. 5 aprile 2017, n. 2778 presentato dal CNEL, p. 5, in www.senato.it.

⁴²¹ S. ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, cit., p. 150 ss.

nica e di consulenza più agili, più libere, meno condizionate, con tagli operativi e tempi più vicini alla decisione di quanto non potesse essere costituito dal Cnel»⁴²².

Il secondo problema, propriamente costituzionale, risiede nella mancata attuazione dell'art. 39 Cost. nella parte in cui prescrive un'organizzazione democratica delle organizzazioni sindacali e datoriali che sono rappresentante nel Cnel. Oltre a rivendicare un ruolo maggiore del Cnel per garantire una rappresentanza realmente ancorata al peso sociale delle organizzazioni sindacali e datoriali, sarebbe auspicabile che le parti sociali tornassero a pensare il problema della loro democraticità interna, che non può più essere letta solo attraverso la lente della difesa della libertà e dell'indipendenza sindacale, ma anche della garanzia per una efficace struttura di partecipazione economica di cui il Consiglio potrebbe divenire ente esponenziale.

⁴²² E. DE MARCO, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1999.

Capitolo IV

LA PARTECIPAZIONE ECONOMICA OLTRE GLI STATI: ORDINAMENTI EUROPEO E GLOBALE

1. *La partecipazione economica nell'ordinamento comunitario: un disegno funzionalista*

a) *Dal mercato al lavoro, dal lavoro alla concorrenza*

Il processo di integrazione europea vive, fin dall'origine, una tensione tra lo sviluppo del mercato della Comunità economica e la competenza sulle politiche sociali degli Stati nazionali, secondo un meccanismo di «separazione funzionale»¹ o «*de-coupling*»². L'affidamento delle competenze in ambito sociale ai singoli Stati ha contribuito a mantenere aperta la “questione sociale europea”³, nella ricerca di un equilibrio – che, dopo la crisi economica del 2008, si è tramutato in scontro – tra protezione sociale dei diversi sistemi nazionali e l'apertura dei mercati. Si può rileggere, alla luce di questa pro-

¹ S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 2017, vol. 46, p. 561. L'A. individua «la ragione profonda di questa scelta di mantenere una netta separazione funzionale [...] tra la costruzione del mercato comune, ambito della costituzione economica comunitaria, e la sfera delle politiche sociali, appannaggio dei processi democratici e di autoregolazione sociale nazionali, risiede evidentemente nel fatto che queste ultime appartengono, e devono continuare a essere riservate, al dominio della politica democratica, secondo traiettorie di inevitabile e salutare differenziazione dei sistemi nazionali di capitalismo del *welfare*».

² F.W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, p. 645.

³ Sul tema F. DE WITTE, *EU Law, Politics and The Social Question*, in *German Law Journal*, 5, 2013, p. 581 ss.

spettiva, tutto lo sviluppo dell'integrazione come un processo ciclico di tentativi, condotti a quindici anni di distanza l'uno dall'altro, di risoluzione di tale questione: «il primo tentativo risale al 1973/74, con l'adozione del primo programma sociale e l'attuazione delle disposizioni del Trattato di Roma [...]; vi fu poi un periodo fecondo nel 1988/89, con l'adozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori»; infine, «la presentazione nel 2015/16 di un pilastro di diritti e principi e di un programma sociale su scala (molto) ridotta»⁴.

La questione sociale europea non è limitata al solo problema del riconoscimento e della tutela dei diritti a livello sovranazionale, ma interessa anche la sfera della rappresentanza degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro. La Comunità economica europea, infatti, fu fondata a partire da una feconda collaborazione tra parti sociali e istituzioni, mediante il cd. "dialogo sociale" che, nelle intenzioni dei Padri fondatori, doveva bilanciare l'iniziale assenza di condivisione delle competenze sociali. Il "dialogo" – nelle sue plurali modalità di realizzazione – avrebbe dovuto garantire un progresso dei diritti dei lavoratori, divenendo strumento originale per l'avanzamento della sicurezza sociale e per l'integrazione della rappresentanza nel circuito decisionale europeo.

In anni recenti le pratiche di dialogo sociale sono state marginalizzate; esse, infatti, «sono state fortemente ridimensionate negli anni della crisi, in un quadro di *governance* dell'Unione pesantemente condizionato dalle istanze tecnocratiche legate agli obiettivi di equilibrio finanziario e dalla parallela recessione delle tutele sociali»⁵. L'ordinamento europeo si è trovato a dover affrontare la crisi del 2008 avendo mantenuto una contraddittoria impostazione: da una parte, tenendo in piedi il sistema sociale pensato a Maastricht, ma avendo progressivamente ridotto i sistemi di protezione sociale in favore della concorrenza e avendo introdotto una moneta "federale" e i conseguenti vincoli accentranti di bilancio. Si è dunque creato un avanzamento disarmonico che ha condotto, nell'UE e anche nell'eurozona, a una collisione tra sistemi di *welfare*, mercato e moneta uniche⁶.

Emerge così la linea di separazione tra mercato, tutela dei diritti, compresi quelli di partecipazione, che gli Stati sociali e la Comunità economica eu-

⁴ M. JEPSEN, P. POCHET, *La dimensione sociale europea in prospettiva*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019, p. 48.

⁵ R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 3, 2017, p. 589.

⁶ M. FERRERA, *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

ropea avevano tentato di ricomporre al fine di istituire una dimensione che favorisse la partecipazione di tutti i cittadini-lavoratori al processo di integrazione.

Nelle prossime pagine si tenterà di dare conto complessivamente di questo percorso integrativo, sottolineando in particolare la potenzialità degli strumenti di partecipazione economica offerti dall'ordinamento comunitario e, parimenti, la difficile complementarità con un sistema di tutela sempre più visto come cedevole alle istanze del mercato concorrenziale.

b) La partecipazione tra concorrenza, flessibilità del lavoro e sistemi nazionali

Il principio della concorrenza tra mercato unico e principi costituzionali

Il principio di concorrenza appare centrale per valutare il complesso dell'influenza dell'ordinamento europeo sul sistema dei rapporti tra democrazia sostanziale economica italiana ed europea. La concorrenza è, infatti, assunta a principio chiave per comprendere la dinamica europea del mercato, rendendo palese che l'asimmetria tra libera circolazione e sistemi di protezione sociale sia divenuta, nella recente storia europea, un dato di fatto. La promozione della concorrenzialità, infatti, è divenuta un fine in sé, non un mezzo per creare le condizioni di sviluppo della persona. Ciò ha inciso, come vedremo, sia in ordine alla partecipazione dei lavoratori sia sul dialogo sociale.

Per quanto riguarda il principio concorrenziale nell'ordinamento italiano è indubbio, infatti, che, a seguito della l. 287/1990 che era stata introdotta e fondata sull'art. 41 e della riforma dell'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione, si possa dire raggiunta quella "pacificazione" tra principi costituzionali e sistema di mercato autonomo, ancorché non privo di correttivi che rendano i suoi operatori responsabili delle scelte economiche⁷.

In verità la non conflittualità tra la concorrenza di matrice europea e le norme costituzionali si ebbe anche grazie alla modalità con cui essa è stata impostata nella logica comunitaria. La concorrenza, infatti, così come recepita nei Trattati, sembra essere coerente con quell'impianto di finalizzazione delle libertà che rende plurale e accessibile il mercato; è stato, infatti, annotato che «la libertà di mercato ha una dimensione plurale, o pluralistica. Si

⁷ F. PIZZATO, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, cit., p. 61.

tutelano tutti gli operatori che intervengono sul mercato, dal lato dell'offerta e della domanda: imprese, consumatori, investitori, risparmiatori, utenti di servizi. Si va ben oltre la libertà economica dell'impresa»⁸, in quanto si accede, mediante la concorrenza, ad una forma diretta di regolazione in grado di aprire situazioni di mercato potenzialmente esposte a degenerazione di potere. In questo senso, la disciplina della concorrenza si pone non solo come integrazione del dettato costituzionale, ma come ideale prosecuzione dell'evoluzione dei "rapporti economici" che oggi giorno si sono instaurati nel mercato unico europeo.

La frizione più evidente con il sistema costituzionale risiede nel fatto che la Carta aveva previsto soltanto la "nazionalizzazione" come logica di contrasto alle situazioni dei monopoli. È del tutto evidente però che tale previsione se portata alle estreme conseguenze, può condurre a situazioni di ripiegamento della stessa logica sottesa: infatti, l'ingigantimento dell'intervento dello Stato comporta una logica di distruzione di quelle libertà che essa stessa promuove⁹.

L'assenza di concorrenza, infatti, conduce a situazioni di gravi compromissioni di altre libertà e diritti che la nostra Costituzione tutela: i monopoli e le concentrazioni che negano la libertà di iniziativa economica, la libertà di scelta dei consumatori, ma anche il lavoro di coloro che sono inseriti nelle aziende penalizzate da un abuso di posizione nel mercato. È dunque il principio concorrenziale che, almeno astrattamente, è in grado di riequilibrare situazioni che strutturalmente sono di potenziale rischio dei diritti citati.

È stato messo in luce che «la conformazione del mercato, così finalizzata in senso costituzionale, si realizza a mezzo della disciplina pro-concorrenziale delle condotte delle imprese, che si salda al riconoscimento di un quadro di diritti dei lavoratori e dei consumatori, nonché a strategie pubbliche regolative (ad esempio in tema di protezione dell'ambiente) e redistributive (con cui la Repubblica mira a rendere possibile l'accesso degli svantaggiati a beni e servizi essenziali). La regolazione del mercato opera come garanzia di inclusione e di effettiva partecipazione, entro la trama dei rapporti economici, di sfere di libertà altrimenti pregiudicate dall'incombenza di posizioni di potere»¹⁰.

⁸ M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 119.

⁹ G. AMATO, *Il potere e l'antitrust: il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 9 ss.

¹⁰ F. PIZZOLATO, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, cit., p. 63.

L'impianto di questa modalità dei rapporti di mercato, quindi, comporta che essa si sviluppi all'interno di una visione che non comprime le libertà, ma piuttosto che collochi tale libertà all'interno di un legame sociale privo di forme di potere fattuale.

Come è noto, l'Unione Europea sorge su presupposti e modalità di sviluppo assai diversi tra loro. In particolare, anche all'interno del pensiero federalista si sono celate diverse opzioni in campo economico. Si fa riferimento, tra gli altri, al federalismo di Hayek il quale, come è stato ricordato in precedenza, era contrario ad una "democrazia illimitata". Con la creazione del mercato unico, inoltre, la «dimensione sociale dell'Unione europea è [divenuta] ormai inseparabile da quella nazionale»¹¹.

Il problema di un inserimento dei principi costituzionali nel mercato europeo sorge nella comparazione tra gli obiettivi dei due ordinamenti e dei mercati che essi creano e tollerano. Infatti, l'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea, indica l'obiettivo di «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla occupazione e al progresso sociale». Dall'altra parte la Costituzione italiana prescrive un ordinamento dei rapporti economici e sociali finalizzato al «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, c. 2).

La dottrina e la giurisprudenza per lungo tempo non si sono interrogate a fondo sulla compatibilità dei modelli costituzionali italiani ed europei. La ragione del ritardo – che si è protratto fino al Trattato di Maastricht – è dovuta principalmente al percorso che l'Europa ha seguito per la sua creazione. Con espressione nota, il processo di integrazione è descrivibile attraverso la formula «Smith abroad, Keynes at home»¹², ovvero la coesistenza per decenni di un programma interno di «attuazione degli enunciati costituzionali sui diritti sociali, l'insistenza sugli interventi pubblici e i tentativi di programmazione economica»¹³ e, tra gli Stati europei, il progredire delle condizioni di un mercato sempre unificato e libero. Momento di svolta fu il Trattato di Maastricht perché, posto il mercato unico, l'Europa si poneva obiettivi politici e rendeva quindi inevitabile un confronto tra obiettivi costituzionali interni e ordinamento comunitario. Da più parti si erano sollevati allora moniti alla difficile compatibilità tra i diritti sociali e l'impostazione pro-

¹¹ C. PINELLI, *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, in Astrid (s.d.), p. 8.

¹² R. GILPIN, J.M. GILPIN, *The political economy of international relations*, Princeton University press, Princeton, New Jersey, 1987.

¹³ C. PINELLI, *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 2.

mercato dell'Unione come collisione in grado di svuotare la Costituzione economica¹⁴.

Flexicurity e partecipazione: un ossimoro europeo

Il rapporto Supiot sul mercato del lavoro in Europa è particolarmente illuminante nel rilevare i mutamenti del lavoro e delle tutele nei luoghi di lavoro che si sono succeduti nel continente europeo. Il rapporto Supiot coglie efficacemente le fasi di tutela e di deregolamentazione del mercato del lavoro in Europa: «se infatti il lavoro ha dato luogo a costruzioni giuridiche molto varie (la diversità dei riti nazionali del lavoro è lì per dimostrarlo), in tutti i casi ciò si è verificato al fine di inserire nel quadro del contratto di lavoro un sistema di norme a protezione delle persone»¹⁵. Si trattava di una duplice protezione: nel mantenimento del posto di lavoro e nella possibilità di usufruire di misure a sostegno dei periodi di disoccupazione. A tale periodo che vedeva dunque lo Stato come tutore della parte debole delle relazioni del lavoro¹⁶, è succeduto negli anni '90 un periodo in cui il paradigma dominante aveva a che fare con la competitività in ordine all'adeguamento del mercato del lavoro, secondo il paradigma della *flexicurity*¹⁷. Come noto, sia nella legislazione italiana sia in quella europea tale paradigma è stato declinato più nel versante della flessibilità, in vista di una maggior capacità di sicurezza dei lavoratori nel mercato del lavoro (invece che, come avvenuto nel precedente periodo, nei luoghi di lavoro). A questa prospettiva appartengono, ad esempio, le due riforme del mercato del lavoro del 1997 (pacchetto Treu) e del 2003 (riforma Biagi).

E, d'altra parte, la declinazione storicamente datasi della *flexicurity* non era l'unica possibile. Lo stesso Supiot, nel rapporto citato, auspicava la prospettiva di una sicurezza attiva: «alle funzioni di protezione, esercitate attraverso garanzie di standard di vita minimi e di diritti di indennizzo espressi in termini di redditi di sostituzione, il bisogno di flessibilità aggiunge un obiettivo: quello di formare, mantenere e sviluppare le competenze delle persone. Detto altrimenti, in una economia flessibile desiderosa di massimizzare la

¹⁴ M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 1992, p. 589.

¹⁵ A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003, p. 63.

¹⁶ *Ivi*, p. 154.

¹⁷ Per una ricostruzione storico giuridica del termine si veda S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro: solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

sua crescita economica e il suo livello di occupazione, le preoccupazioni relative al capitale umano diventano di primaria importanza così come le modalità del suo finanziamento; le sue caratteristiche, varie e in continua evoluzione; le sue modalità di formazione e di mantenimento; la natura dei processi decisionali che lo coinvolgono; la sua efficienza»¹⁸.

È stato recentemente rilevato come le linee guida europee sulla *flexicurity* invece che portare alla convergenza di sistemi di *welfare* che già in partenza erano molto diversi tra loro abbia acuito la concorrenza tra i diversi sistemi nazionali: «Una esperienza ormai ventennale mostra come queste linee guida, invero già alquanto elastiche se non ambigue, sono state applicate in modo molto diverso nei vari Paesi, sia per le forme sia per la intensità delle misure di flessibilità esterna ed interna (e per riduzione delle preesistenti rigidità legali), sia quanto ai sistemi di politica attiva e di *welfare* necessari per garantire sicurezza ai lavoratori vittime di flessibilità. Questo equilibrio fra i due termini della formula, flessibilità e sicurezza, in sé precario per le difficoltà occupazionali indotte dalla crisi che ha colpito tutta l'Unione, si è rivelato del tutto illusorio nei Paesi meno attrezzati nelle politiche di sostegno ai disoccupati e con minore capacità di garantire a questi prospettive di reinserimento nel mercato del lavoro in tempo utile»¹⁹.

Ai fini della presente ricerca, quello che si vuole mettere in luce è che, fin dal Libro verde, la tematica della *flexicurity* è stata guardata dal punto di vista dei rapporti economici per come la Commissione aveva valutato stessero evolvendo. Senza poter argomentare oltre in merito a un diritto del lavoro *market orientend* o meno, oggetto ancor oggi di un vivace dibattito, si vuole affermare che le massicce dosi di flessibilità nei rapporti di lavoro hanno messo in ombra il significato che il paradigma della *flexicurity* avrebbe comportato per la democrazia, per la tenuta di un tessuto di relazioni economiche che partiva già da situazioni molto diversificate, accentuando la differenziazione tra lavoratori con rapporti di lavoro stabili e precari. La flessibilità ha reso il lavoro un «cumulo disorganico di frammentarie esperienze individuali»²⁰, riducendo al minimo la sua valenza di strumento di partecipazione all'edificazione costante e continua del Paese²¹. Inoltre, «il

¹⁸ A. SUPLOT, *Il futuro del lavoro*, cit., p. 191.

¹⁹ T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 119.

²⁰ F. PIZZOLATO, *Forme e istituti della partecipazione popolare*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI, M. BENVENUTI, Jovene, Napoli, p. 213.

²¹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, p. 18.

lavoro diviene luogo delle discriminazioni tra uguali»²², creandosi una frattura tra coloro che sono stabilizzati nelle imprese e coloro che, invece, prestano la loro opera in modo temporaneo.

I sistemi nazionali di partecipazione economica

Le ambivalenze del sistema europeo sono il frutto, oltre che della fragilità istituzionale del processo di integrazione europea, anche dell'incontro di sistemi nazionali di relazioni industriali profondamente diversi.

D'altra parte, «pur presentando profonde differenze nelle esperienze dei diversi Paesi europei, dovute alla diversità degli strumenti partecipativi in concreto adottati, in correlazione al livello dei rapporti tra le parti sociali all'interno del mondo del lavoro»²³, tutti i sistemi industriali europei presentano forme di partecipazione dei lavoratori all'impresa.

L'attività legislativa di armonizzazione in materia di partecipazione è stata portata avanti sulla spinta dei Paesi – *in primis*, la Germania – in cui era radicata la partecipazione e che erano interessati a esportare tale modello per difenderne la loro competitività su scala europea. Inoltre, la normativa europea si è scontrata con differenze profonde tra i diversi Paesi circa il modello di rappresentanza all'interno della fabbrica. Semplificando, infatti, i Paesi europei si possono dividere tra quelli a canale unico o a doppio canale: i primi (come l'Italia e la Gran Bretagna) all'interno delle aziende prevedono luoghi rappresentativi affidati al sindacato; i secondi (tra cui Germania, Francia, Spagna e Belgio) hanno meccanismi di rappresentanza sindacale per ciò che concerne la parte contrattuale e sistemi di rappresentanza d'elezione dei lavoratori per la consultazione sulle altre questioni aziendali.

La distinzione ora menzionata, invero, è solo indicativa in quanto è sempre complesso, nei sistemi duali, trovare precise linee di demarcazione tra le due diverse tipologie di rappresentanza; così come, nei sistemi a canale unico, si rintracciano elementi di partecipazione diretta dei lavoratori. Parimenti tutti i Paesi europei presentano organismi di rappresentanza degli interessi economici siano o meno di rilievo costituzionale²⁴.

²² G. FONTANA, S. GIUBBONI, «Flexicurity», *precarietà e disuguaglianza nel diritto del lavoro italiano*, cit., p. 294.

²³ A. APOSTOLI, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 10.

²⁴ Il Ces è previsto dalla Costituzione francese. Anche in altri Stati sono previsti organi di rappresentanza degli interessi: il Ser olandese; i due Consigli belgi; il Consiglio dell'economia in Danimarca. In Germania, invece, la partecipazione si sviluppa a livello aziendale e sindacale.

Prima di proseguire l'analisi dell'ordinamento comunitario pare opportuno soffermarsi su due modelli di partecipazione economica – quello tedesco e quello francese – che hanno profondamente inciso sull'evoluzione del modello europeo.

Cominciando con la Germania, nel primo capitolo già si è accennato alle origini weimariane del modello di democrazia economica. In questa parte del lavoro, non vi è l'intenzione di approfondire il modello di partecipazione tedesco nei suoi dettagli – argomento che è stato sondato ampiamente dalla dottrina giuslavoristica italiana talvolta come riferimento, altre per segnalarne l'improponibilità nel contesto italiano –, quanto piuttosto di cogliere in modo sintetico i tratti al fine di comprendere meglio la normativa europea.

In Germania, sin dalla fine dell'Ottocento, era cresciuta nel dibattito pubblico la consapevolezza della pari dignità dei due “fattori” produttivi, capitale e lavoro, che dovevano trovare pari legittimità negli organi di indirizzo economico aziendale e territoriale. Si trattava di una prospettiva posta sia dal partito socialdemocratico tedesco (Spd), sia dalla Lega generale dei sindacati tedeschi (Adgb). Tale prospettiva culturale di fondo trovava declinazione «già in epoca bismarckiana, attraverso l'idea-forza della *Konstitutionelle Fabrik*: la fabbrica, ancorché ne fosse signore il proprietario, doveva essere retta in modo democratico, nel senso che in essa i lavoratori dovevano avere voce e influenza, di massima riconoscendo ai loro rappresentanti il ruolo di compositore di contrasti o di interlocutore; un ruolo via via cresciuto d'importanza fino all'attribuzione di poteri di interferenza e controllo sull'operato dell'imprenditore nonché infine di diritti di partecipazione. Questa prospettiva di una “costituzione aziendale” (*Betriebsverfassung*) – pure in altri paesi accennata, ma senza attecchimento reale – ebbe una compiuta configurazione normativa nel 1920, con la “legge sui consigli aziendali” – BRäteG – varata in (parziale) attuazione dell'art. 165 della Costituzione weimariana del 1919»²⁵.

Nella prima metà del Novecento si sono succeduti, dal punto di vista costituzionale e legislativo, due modelli di partecipazione economica. Un primo modello – quello di Weimar – che prevedeva un progetto di partecipazione dei lavoratori nelle imprese e di democratizzazione della sfera economica, mediante i sindacati, e tramite l'istituzione di organi rappresentativi delle parti sociali a livello territoriale e nazionale. Questo modello fu parzialmente attuato solo nella sua dimensione aziendale per essere poi accantonato dal regime nazista. Un secondo modello, invece, è quello instauratosi

²⁵ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 8.

nel Secondo dopo guerra, in cui vi fu una sostanziale rinuncia a introdurre istituzioni rappresentative degli interessi economici. Si puntò, invece, a un sistema di partecipazione economica alla vita aziendale, conferendo ai rappresentanti eletti dai lavoratori la funzione partecipativa e ai sindacati una funzione rivendicativa²⁶.

Il consolidarsi della partecipazione “di base” dei lavoratori fu reso possibile dalla legge del 1952 che formalizzò la struttura di gestione mista che era stata istituita dagli alleati per dare stabilità alle imprese²⁷. Tale partecipazione è indicata con il termine *Mitbestimmung*, codeterminazione, che è una categoria ampia che racchiude diversi strumenti partecipativi. Da un lato, infatti, vi è la *betriebliche Mitbestimmung*, ovvero la partecipazione in azienda, e, d’altro, la *unternehmerische Mitbestimmung* (o *Mitbestimmung in unternehmerischen Organen*), ovvero la partecipazione d’impresa.

Storicamente in Germania si sono sviluppati tre modelli di cogestione societaria, che si sono stratificati nel tempo²⁸.

Il primo e più risalente modello è stato adottato nel settore carbo-siderurgico e nelle imprese con più di mille dipendenti. In queste imprese il consiglio di sorveglianza è nominato dagli azionisti e dai rappresentanti dei lavoratori in quote paritarie; il consiglio – che ha un numero di componenti dispari – è poi completato da un membro che riveste il carattere di imparzialità ed è nominato attraverso una procedura complessa che dovrebbe garantire tale ruolo.

Un ulteriore modello di codeterminazione, previsto nel *Betriebsverfassungsgesetz* del 1952, è quello che ha costituito il prototipo di partecipazione generalmente applicato. In tale modello – ora regolato dal *Drittelbeteiligungsgesetz* del 2004 e che si applica in imprese con un numero di dipendenti compreso tra 500 e 2.000 lavoratori (tra 500 e 1.000 nel settore carbo-siderurgico) – la quota di consiglieri eletta dai lavoratori è pari a un terzo.

Il *Mitbestimmungsgesetz* del 1976 ha previsto un ultimo modello che si applica a tutte le società di capitali con un numero di dipendenti superiore alle duemila unità. Il Consiglio di vigilanza (*Aufsichtsrat*) prevede una lieve prevalenza della rappresentanza degli azionisti: il consiglio è, infatti, com-

²⁶ M. BIASI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e la Mitbestimmung tedesca*, in C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 35.

²⁷ M. D’ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

²⁸ Si fa riferimento alla sintesi operata da M. CORTI, *La cogestione in Germania. 70 anni vissuti pericolosamente*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2022.

posto da metà di consiglieri nominati dagli azionisti e metà dai lavoratori. Però, in caso di parità, il voto del Presidente – che non può essere eletto contro la volontà degli azionisti – vale doppio.

I modelli tedeschi di partecipazione dei lavoratori qui brevemente descritti si caratterizzano per tre elementi di fondo.

In primo luogo, nonostante la formale distinzione tra istituzioni partecipative e rappresentanza sindacale, le organizzazioni dei lavoratori sono partecipi e coinvolte nella gestione dei diritti di partecipazione²⁹. Vi è dunque un sistema virtuoso – e non competitivo – tra rappresentanze che permette ai lavoratori di accedere alle informazioni e di poter incidere sulle scelte aziendali.

Vi è poi una chiara configurazione del rapporto tra capitale e lavoratori. Nelle società commerciali, infatti, vi è sempre una prevalenza del capitale, pur essendoci una ampia rappresentanza delle istanze dei lavoratori che è capace di influire sostanzialmente sulle scelte aziendali. Infatti, «come affermato in una fondamentale pronuncia della Corte costituzionale tedesca del 1979, soltanto un sistema di cogestione che garantisca una prevalenza, seppur leggera, degli azionisti in seno ai consigli di sorveglianza delle società di capitali è compatibile con la libertà d'impresa e la libertà sindacale sancite dal Grundgesetz»³⁰.

Infine, il modello tedesco, avendo previsto un forte radicamento di forme incisive di partecipazione nei luoghi di lavoro, non ha contemplato istituzioni di rappresentanza degli interessi. È stata ritenuta non necessaria la presenza di un organo rappresentativo degli interessi: gli interessi – come ha scritto Kaiser – infatti sono mutevoli e la loro rappresentanza «in un consiglio economico o Senato con una distribuzione del potere e dei seggi fissa» non è efficace poiché i «gruppi interessati cercheranno e troveranno precisamente come oggi il contatto diretto con l'istanza decisiva, specialmente col vertice del governo». Pertanto i «consigli economici e centrali non sono all'altezza della dinamica della tutela organizzata di interessi, che inonda ogni sistema rigido; soltanto uno stato autoritario può, secondo l'esperienza, canalizzare istituzionalmente la tutela degli interessi»³¹.

Guardando alla Francia, fin dal 1946, sono state previste disposizioni che garantiscono una rappresentanza dei lavoratori nell'organo di amministrazione delle imprese (*Comité d'entreprise*) e sono state incentivate forme di partecipazione finanziaria.

²⁹ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

³⁰ M. CORTI, *Art. 46*, cit.

³¹ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 440.

Con le riforme Auroux del 1982³² era stato introdotto un doppio canale di rappresentanza, composto da un sistema sindacale di negoziazione obbligatoria e di una struttura di consultazione, obbligatoria ma non vincolante, affidata ai rappresentanti dei lavoratori (artt. 432-1 e ss. del *Code du travail*). Marginale era invece la partecipazione societaria, essendo limitata alla possibilità facoltativa di far partecipare due membri osservatori (senza diritto di voto) eletti dai lavoratori al *Comité d'entreprise*³³. Nonostante queste previsioni, la dottrina aveva giudicato la sovrapposizione di materia di competenza sia sindacale che partecipativa come elemento che ha creato confusione e ha indebolito, di fatto, la presenza sindacale nei luoghi di lavoro.

Più recentemente sono state introdotte significative forme di codeterminazione. La l. 14 giugno 2013, n. 504 sulla messa in sicurezza dell'occupazione (*Loi relative à la sécurisation de l'emploi*) ha rafforzato e razionalizzato i diritti di informazione e consultazione. Inoltre, l'art. 9 ha introdotto, per tutte le società per azioni e in accomandita che abbiano la sede legale in Francia, una forma di rappresentanza dei lavoratori negli organi di gestione; infatti per tali società che abbiano almeno cinquemila dipendenti in Francia oppure diecimila nel mondo, è prevista una rappresentanza minoritaria di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di amministrazione o in quello di sorveglianza, a seconda che il sistema di *governance* della società sia monistico o dualistico. Deve essere presente almeno un rappresentante dei lavoratori e, qualora nell'organo, siedano almeno dodici componenti, il numero dei rappresentanti dei lavoratori non può essere inferiore a due. A decidere le concrete modalità di declinazione di tale previsione è lo Statuto societario della cui modifica è competente l'Assemblea dei soci.

Il modello francese, pur prevedendo forme di partecipazione che si sono rafforzate negli ultimi anni, lascia il controllo dell'impresa al *management* e agli azionisti. D'altra parte, queste previsioni hanno innescato un meccanismo di partecipazione più consapevole dei lavoratori; «ciò dimostra che il seme della partecipazione, una volta attecchito, è in grado di svilupparsi vigorosamente, modificando modelli o atteggiamenti culturali preesistenti di natura conflittuale nelle relazioni industriali»³⁴.

Quanto alla rappresentanza degli interessi, si deve menzionare la presen-

³² Leggi 28 ottobre 1982, n. 82-915 sulle *institutions représentatives du personnel* e 13 novembre 1982, n. 82-932 sull'*obligation de négocier*.

³³ M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 6.

³⁴ A. PERULLI, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, cit., p. 21. Nostra traduzione.

za del Consiglio economico, sociale e ambientale francese (*Conseil Économique, Social et Environnemental*, Cese); esso è un organo costituzionale di consulenza del Parlamento e del Governo. Ai sensi dell'art. 69 della Costituzione francese del 1958, il Consiglio «su richiesta del Governo, esprime il proprio parere sui disegni di legge, sui progetti di ordinanza e di decreto, nonché sulle proposte di legge che gli sono sottoposte». L'art. 71 demanda la definizione dei componenti e del funzionamento a una legge organica; in tal senso è stata adottata l'ordinanza n. 58-1360 del 29 dicembre 1958 (Legge organica relativa al Consiglio Economico e Sociale e ambientale) che è stata modificata da ultimo con la l. organica 28 giugno 2010, n. 2010-704. Di interesse è sottolineare che l'art. 2 dell'ordinanza n. 58-1360 sancisce l'obbligo a carico del Primo Ministro di consultare il Cese in merito ai progetti di legge di pianificazione e di programmazione di carattere economico, sociale o ambientale. Infine, va annotato che era stata proposta una riforma costituzionale nel 2018 (*Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n. 911), poi ritirata, che si proponeva di ridurre il numero di membri del Consiglio e di trasformarlo in una Camera della società civile (*Chambre de la société civile*), trasformandola in un organo più tecnico-consultivo che rappresentativo.

La diffusione dei diritti di partecipazione nell'ordinamento comunitario

Circa i diritti di partecipazione economica, l'Unione Europea – come si tenterà di mettere in luce – è istituzione di avanguardia e, insieme, di blocco. Essa, infatti, si è fatta promotrice di uno sviluppo avanzato della partecipazione dei lavoratori e del dialogo tra parti sociali e istituzioni di rappresentanza politica. Dall'altro lato, però, la sua incompiutezza politica, nel senso dell'affermazione del mercato unico e solo successivamente e faticosamente di una legittimazione politica adeguata e di forme di garanzia sociale, ha comportato – soprattutto nel nuovo millennio – lo schiacciamento dell'integrazione verso un processo di unificazione del mercato concorrenziale.

Pur nella cornice ambivalente descritta, non si può che rilevare che il legislatore europeo abbia, fin dagli anni '70, visto nella partecipazione dei lavoratori uno strumento fondamentale di coesione comunitaria. La stessa Corte di giustizia ha contribuito a valorizzare la tutela dei lavoratori nella procedura di informazione e consultazione³⁵. Infatti, a partire dal programma di azione sociale del 1974, il diritto di partecipazione dei lavoratori e,

³⁵ Si vedano le cause C. giust. C-336/15, C-327/06, C-176/12, segnalate da G. PISTORINO, *Articolo 46*, cit., p. 310.

prima ancora, i diritti di informazione e consultazione sono stati al centro del dibattito europeo, pur non trovando un riconoscimento legislativo. Il primo passo fu l'indicazione contenuta nella Carta europea dei diritti sociali del 1989 che promuoveva un più attivo coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese. Fu necessario attendere però l'accordo sulla politica sociale di Amsterdam del 1997 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per giungere a un riconoscimento nei trattati del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione³⁶.

Quanto alla normativa, i primi tentativi di introduzione della partecipazione dei lavoratori risalgono alla proposta di V Direttiva. Essa fu un progetto ambizioso e, proprio per questo, incontrò resistenze. Presentava un'ipotesi «massimalistica (nel senso di troppo improntata al sistema già vigente nella Germania Federale [...]); tanto che, per rendere percorribile qualche forma di partecipazione negli altri paesi membri, quella ipotesi andava addomesticata o diluita, come avvenne a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso e specialmente nei primi anni del nuovo»³⁷.

Le direttive che hanno coinvolto i profili della partecipazione sono state numerose: in primo luogo, quelle che hanno riconosciuto diritti di informazione in merito al contratto di lavoro, ai licenziamenti o ai trasferimenti, da ultimo includendo anche settori tradizionalmente esclusi da tali diritti come quello dei marittimi, ma senza giungere a coprire i settori del pubblico impiego³⁸; vi sono poi direttive in ordine ai diritti di informazione e consultazione nelle operazioni transnazionali.

Anche il Parlamento europeo si è più volte pronunciato in ordine alla valorizzazione dei diritti di partecipazione. Recentemente, il 15 dicembre 2021, è stata approvata una risoluzione del Parlamento che va nella direzione di un riordino complessivo della materia, sotto il titolo di “democrazia al

³⁶ L'art. 27 della Carta di Nizza recita: «Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali».

³⁷ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 2.

³⁸ Sul punto si veda la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che ha da sempre escluso tale ipotesi: cause C-583/10, Nolan e C-108/10, Scattolon; da ultimo – come si dirà – si è instaurato un conflitto tra la Commissione e l'EPSU – sindacato dei lavoratori pubblici delle amministrazioni centrali – in ragione della mancata iniziativa della Commissione di trasmettere l'accordo raggiunto in sede di dialogo sociale al Parlamento; la Corte, dando ragione alla Commissione, ha statuito il diritto della stessa di decidere quali accordi raggiunti dal dialogo sociale possono essere sottoposti all'iter di approvazione previsto dagli artt. 155 ss. del Tfu.

lavoro” e che impegna la Commissione a elaborare un quadro europeo per i diritti di partecipazione dei lavoratori e la revisione della direttiva sui Comitati aziendali europei³⁹.

c) La rappresentanza degli interessi nel dialogo sociale

Gli albori del dialogo sociale

A partire dal Trattato istitutivo della CECA le parti sociali furono coinvolte per pensare l'architettura istituzionale del coordinamento del mercato tra gli Stati. Si ritenne indispensabile coinvolgere i sindacati e le organizzazioni datoriali per ancorare il processo integrativo della nuova realtà istituzionale a una più ampia legittimazione sociale, oltre che con l'obiettivo di introdurre competenze sindacali nel momento esiziale del mercato unico. Con l'insediamento del Comitato consultivo tripartito, fu per la prima volta riconosciuto un ruolo istituzionale alle parti sociali, in particolare alla Confederazione Europea dei Sindacati (CES) e, da parte datoriale, della *Confederation of European Business*. Si vede come nella nascita della CEE si fosse privilegiato un approccio teso a valorizzare le associazioni imprenditoriali, rappresentanze di categorie produttive e associazioni per la tutela dei lavoratori, secondo una logica da alcuni definita come neo-corporativa⁴⁰. Da questo punto di vista, dunque, è utile muovere anche per comprendere quel fenomeno che possiamo definire di “dialogo sociale”⁴¹.

Fin dagli anni '60 si intese lo stile del dialogo sociale quale forma istituzionalizzata dei rapporti tra le parti sociali europee e tra esse e la Commissione, comprensiva di svariate e plurali forme per la consultazione delle parti sociali nell'espansione del diritto dell'Unione Europea. Il dialogo sociale,

³⁹ Risoluzione 2021/2005(INI), *Democracy at work: A European framework for employees' participation rights and the revision of the European Works Council Directive*, in [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/2005\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/2005(INI)&l=en).

⁴⁰ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, cit., p. 45 ss.

⁴¹ *Ivi*, p. 61 ss. L'autrice però rappresenta che a partire dagli anni '90 e, in particolare, dal Libro bianco sulla *governance* è subentrato un approccio complementare tra neo-corporativismo e neo-pluralismo con l'introduzione di disposizioni di regolazione delle lobbies, aprendo così il processo decisionale rispetto al gruppo ristretto di attori sociali “ammessi” tramite il dialogo sociale o la rappresentanza del CESE. Si veda, in questo senso, anche il Libro verde per l'*Iniziativa europea sulla trasparenza* del 2006.

invero, conteneva strumenti di consultazione alquanto differenti tra loro e perlopiù informali: dalla contrattazione formale, a quella informale; dal dialogo finalizzato all'attuazione della legislazione comunitaria o di quello finalizzato all'adozione di un provvedimento vincolante per gli Stati membri.

Verso la fine degli anni '80, la Commissione guidata da Jacques Delors attivò il circuito di coinvolgimento sindacale con il preciso fine di implementare il diritto sociale europeo⁴². Il dialogo sociale era allora visto quale «strumento di rilievo cruciale a supporto/integrazione degli atti tradizionalmente utilizzati nel contesto della politica sociale comunitaria – in un momento storico – la seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso – nel quale a Bruxelles si cercava faticosamente di uscire dal contesto dei veti paralizzanti sugli interventi legislativi di politica sociale che avevano segnato la prima metà di quel decennio». Il dialogo sociale «non è però riuscito a dispiegare ancora tutte le sue potenzialità, in particolare proprio sul piano dello sviluppo delle dinamiche di contrattazione collettiva sovranazionale, nelle quali all'inizio erano riposte le maggiori speranze, secondo una logica legata ai paradigmi del diritto del lavoro e del diritto sindacale del secondo Novecento»⁴³. Nel gennaio del 1985, Delors ritenne opportuno convocare sindacati e parti datoriali per un dialogo strutturato sul futuro delle politiche sociali⁴⁴: fu questo il momento che unanimemente viene riconosciuto come l'inizio dell'istituzionalizzazione del “dialogo” e che costituì un passo decisivo di rafforzamento della CES come sindacato di coordinamento delle sigle nazionali⁴⁵.

I primi passi svolti nell'incontro del 1985 ebbero riconoscimento formale con l'Atto Unico Europeo del 1987. In esso – oltre alla modifica dell'art. 118, lett. a, del Trattato istitutivo, con il conferimento di una più ampia competenza a maggioranza del Consiglio circa la normativa sociale (art. 21) – si introduceva la seguente disposizione: «La Commissione si sforza di svilup-

⁴² Per una ricostruzione dell'iniziativa della Commissione Delors si veda E. GABAGLIO, *La Confederazione Europea dei Sindacati: un attore sociale nell'integrazione europea*, in *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 97 ss.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Si tratta del noto incontro presso il castello di Val Duchesse al quale parteciparono la Confederazione europea dei sindacati e le organizzazioni europee dei datori di lavoro privati e pubblici, UNICE e CEEP. L'incontro favorì, qualche mese dopo, una Dichiarazione comune di intenti, siglata dalla Commissione e dalle parti sociali sul futuro sviluppo del dialogo sociale in ordine ai cambiamenti tecnologici allora in atto (novembre 1985).

⁴⁵ Cfr. M. BIAGI, *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 1997.

pare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali» (art. 118 b). Era così definita, ancorché in modo non ancora vincolante, una procedura di strutturato dialogo con e tra le parti sociali nella quale era conferito alla Commissione un ruolo d'iniziativa. In verità la norma presentava alcune ambiguità circa l'esito degli accordi che erano definiti genericamente come "relazioni convenzionali"; la formula era talmente ampia da poter comprendere diversi atti giuridici: da accordi interconfederali a relazioni contrattuali (di settore o d'impresa, nazionale o transnazionale), fino a pareri e indirizzi comuni. La nuova formulazione dell'art. 118, d'altra parte, attribuiva alle parti sociali un potere consultivo teso a garantire maggiore legittimazione alle politiche sociali europee la cui sfera di competenza, con l'Atto unico, era stata incrementata.

Parallelamente, infatti, al sorgere delle prime ipotesi di dialogo strutturato, progrediva il percorso di riconoscimento dei diritti sociali in Europa: si pensi al *Memorandum* del Consiglio dell'11 maggio 1987 che impegnava la Comunità a promuovere un complesso di diritti sociali unitario in tutti i Paesi del mercato unico, mediante l'adozione di una direttiva. Da questo impegno prese avvio il processo che sfociò nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. La Carta – che, a causa del dissenso britannico, fu adottata come dichiarazione e non come atto giuridico vincolante – era idealmente l'atto complementare al percorso di unificazione monetaria che in quegli anni stava prendendo forma.

La spinta sociale dell'integrazione, come è noto, continuò con il Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht e il connesso Accordo sulla politica sociale. In esso si riconobbe il ruolo delle parti sociali europee nel concorrere allo sviluppo degli atti normativi in materia sociale, mediante una procedura di consultazione obbligatoria o mediante l'attività co-legislativa delle parti sociali su impulso della Commissione.

L'Accordo sulla politica sociale, definitivamente inserito nel diritto comunitario con il Trattato di Amsterdam, introdusse la bipartizione, ancor oggi vigente, tra contrattazione "debole" e "forte": la prima non vincolante per gli Stati e da attuarsi mediante le forme e le procedure interne dei singoli Paesi; la seconda, invece, destinata ad essere recepita mediante atto normativo del Consiglio, implicava una vincolatività giuridica al pari di un provvedimento legislativo dell'Unione. Il dialogo sociale "forte" era sottoposto ad un duplice limite: in primo luogo, di competenza, poiché era attivabile solo nelle materie di cui all'allora art. 137 del Trattato; in secondo luogo, esso era sottoposto ad un controllo di legittimità da parte della Commissione,

con riferimento alla verifica della reale rappresentatività delle parti sociali sottoscrittrici l'accordo⁴⁶.

A partire dalla Dichiarazione congiunta al vertice di Laeken del 2001, le parti sociali rivendicarono la necessità di un chiarimento circa i diversi significati che il "dialogo sociale" aveva fino ad allora assunto⁴⁷. Tale precisazione avvenne con il Trattato di Lisbona che procedette alla divisione netta tra la nozione ampia e tripartita di cui all'art. 151 del Tfeue e quella più ristretta contenuta negli artt. 154 e ss. Tfeue nei quali, ancor oggi, è prevista una procedura particolare di coinvolgimento delle parti sociali nell'emanazione di atti giuridici; tale distinzione ha permesso di demarcare in modo chiaro la differenza tra dimensione concertativa e contrattuale del dialogo. Gli artt. 154 e 155, infatti, prevedono che, prima di adottare provvedimenti in ambito sociale, la Commissione debba consultare le parti sociali, le quali possono chiedere di negoziare tra loro accordi collettivi sulle materie che la Commissione intende disciplinare; le parti sociali, raggiunto l'accordo, possono decidere di applicarlo in via autonoma, secondo le loro procedure e prassi o quelle degli Stati membri, oppure – salvo che l'accordo rientri tra le materie di competenza dell'Unione – mediante decisione del Consiglio (secondo la cd. procedura co-legislativa).

A partire dai primi anni dieci del nuovo millennio, anche per volontà dei sindacati, è stata progressivamente abbandonata la via legislativa degli accordi ex artt. 154 e 155 Tfeue, preferendo le parti sociali adottare accordi più flessibili (accordi, azioni, accordi quadro, raccomandazioni, seminari comuni, pareri congiunti, analisi congiunte, *report*) e in grado di essere applicati in modo differenziato nei Paesi europei (questo anche in ragione dell'allargamento dell'Unione a sistemi sociali altamente differenziati)⁴⁸. Gli esiti

⁴⁶ Fin da allora sorse il problema di comprendere quale fosse l'ambito di questo controllo di legittimità, ovvero fino a che punto la Commissione potesse spingersi a controllare il merito degli accordi. Proprio su questo aspetto, l'ambiguità del processo lasciò maglie larghe all'interpretazione, come sarà messo in luce nel quarto paragrafo.

⁴⁷ Si può dunque suddividere il dialogo sociale in tre periodi ante crisi: «la fase iniziale (1985-1991), che vede l'origine del cd. dialogo «à la Val Duchesse», la fase del "consolidamento" (1992-2001), corrispondente alla sottoscrizione dell'Accordo sulla politica sociale e alla "costituzionalizzazione" dello stesso Trattato di Amsterdam, e, infine, la fase che segue la Dichiarazione di Laeken del 2001, caratterizzata dall'obiettivo delle parti sociali di sviluppare un dialogo sociale più autonomo» in M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2010, p. 689.

⁴⁸ A. MONE, *Il Dialogo sociale europeo: un bilancio di prospettiva per i suoi attori*, in *Sindacalismo*, 14, 2011, p. 91.

della via legislativa, infatti, sono stati quantitativamente modesti: tre accordi quadro conclusi negli anni Novanta in materia di congedi parentali (1996), di part-time (1997) e di lavoro a termine (1999); tre accordi nel primo decennio duemila sul telelavoro (2002), sullo stress-lavoro correlato (2004) e sulla violenza nei luoghi di lavoro (2007); più recentemente sono stati raggiunti gli accordi sui mercati del lavoro inclusivi (2010) e sull'invecchiamento attivo ed un approccio intergenerazionale (2017)⁴⁹.

Il progressivo arretramento del dialogo sociale, peraltro, si inserisce coerentemente con la parabola dell'integrazione europea nel suo complesso che, a partire dal 2005, si è sviluppata secondo un modello per cui «la competitività non è stata considerata come condizione estranea alla dimensione sociale ma piuttosto come un prerequisito del progresso sociale»⁵⁰; inoltre il dialogo sociale è stato sfavorito anche dall'imporsi della gestione inter-governativa della legislazione della crisi da parte degli Stati membri. Tale indirizzo complessivo della politica di integrazione europea si è consolidato con la giurisprudenza della Corte che, a partire dal famoso quartetto di pronunce Viking e Laval, ha inaugurato un orientamento finalizzato al ridimensionamento della tutela dei diritti collettivi rispetto al parametro delle libertà economiche.

In queste controversie «si trattava di stabilire se i sindacati avessero o meno il diritto di agire contro imprese che utilizzano le libertà economiche garantite dal trattato di Roma allo scopo di ridurre i salari e le condizioni di lavoro. Nella causa Viking, una società finlandese di trasporto passeggeri intendeva far passare una delle sue navi sotto bandiera estone, allo scopo di sottrarla all'applicazione del contratto collettivo finlandese. La causa Laval riguardava invece un'impresa di costruzioni lettone, che impiegava in Svezia lavoratori lettoni e rifiutava di aderire al contratto collettivo dello Stato ospitante»⁵¹.

Come è stato efficacemente sintetizzato, «le decisioni della Corte hanno messo in discussione l'assunto in base al quale l'integrazione economica rientrava nella competenza dell'Unione europea, mentre le politiche sociali erano materie sotto la giurisdizione degli Stati membri, e quindi le relazioni industriali nazionali e i relativi diritti sociali nazionali, come la libertà di associazione, il diritto alla contrattazione collettiva e il diritto di sciopero, non potevano essere messi in discussione a livello sovranazionale. La sentenza

⁴⁹ R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 3, 2017.

⁵⁰ M. JEPSEN, P. POCHET, *La dimensione sociale europea in prospettiva*, cit., p. 50.

⁵¹ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 103.

Viking-Laval-Ruffert ha modificato alla radice questa situazione. Le decisioni della Corte hanno assecondato l'obiettivo basilare dell'integrazione economica e l'enfasi sulla libertà di concorrenza e, nel fare questo, hanno assoggettato la legislazione nazionale, inclusa quella relativa ad aree non coperte dal Trattato, alle libere forze del mercato»⁵².

La richiamata giurisprudenza ha modificato l'equilibrio anteriore del rapporto tra regole di mercato interno e il diritto del lavoro nazionale, decretando la fine dell'autonomia di questi ultimi a favore del mercato e operando una nuova concettualizzazione del «diritto sociale (nazionale) come ostacolo, e non più come presupposto, del corretto funzionamento del mercato interno»⁵³. Tale giurisprudenza ha contribuito a consolidare quella «traiettoria neolibérale»⁵⁴ che, marginalizzando il diritto sociale, ha convertito i diritti collettivi dei lavoratori (tra cui contrattazione e sciopero) «in poteri privati tendenzialmente oppressivi di quelle libertà [economiche di stabilimento e di prestazione dei servizi], in quanto ostruttivi dell'accesso al mercato interno»⁵⁵.

Verso la fine di un'asimmetria non più sostenibile, tentativi di un'Europa sociale dopo la crisi economica

L'asimmetria tra dimensione sociale interna agli Stati e apertura del mercato sovranazionale non ha prodotto, per una lunga stagione, problemi di compatibilità poiché essa, «tra integrazione economica sovranazionale e costituzione sociale nazionale, permetteva di edificare il mercato comune sulla solida base di legittimazione che al processo di apertura economica transnazionale veniva assicurata dai sistemi nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale»⁵⁶. In questo orizzonte, anche la dottrina pubblicistica accettava, senza particolari riserve, la conciliabilità tra ordinamento comunitario e principi costituzionali poiché non ravvisava elementi di contrasto tra il dettato costituzionale interno e le regole del mercato esterno: si trattava allora di ratificare quel regime di *embedded liberalism*⁵⁷, ovvero di un liberali-

⁵² Ivi, p. 51.

⁵³ S. GIUBBONI, *Il diritto sociale europeo alla ricerca dell'autonomia perduta*, in *Politiche sociali*, 1, 2019, p. 10.

⁵⁴ Cfr. L. BACCARO, C. HOWELL, *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, cit.

⁵⁵ S. GIUBBONI, *La libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, p. 111.

⁵⁶ S. GIUBBONI, *Il diritto sociale europeo alla ricerca dell'autonomia perduta*, cit., p. 7.

⁵⁷ J.G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism*

smo “incorporato” o “integrato” nei sistemi di *welfare* e condizionato, in particolare, dal diritto del lavoro.

Peraltro, l'originaria asimmetria della Comunità Economica non aveva del tutto emarginato la questione sociale⁵⁸ e non era stata impostata secondo una logica di apertura dei mercati priva di forme di tutela nazionale e sociale per i lavoratori⁵⁹. Ne dà testimonianza l'art. 3, lett. e) del Trattato CECA, poi confluito con modifiche nell'art. 177 del Trattato di Roma che impegnava la Comunità a «promuovere, in ciascuna delle industrie che rientrano nella sua competenza, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, consentendone la parificazione verso l'alto», nonché l'istituzione di un Comitato Consultivo presso l'Alta Autorità, composto da una rappresentanza tripartita di produttori, lavoratori e consumatori (artt. 18 e ss.)⁶⁰.

I problemi di compatibilità tra sistemi di *welfare* e mercato sono sorti – non solo in Europa⁶¹ – a partire dagli anni '90, quando la divisione delle competenze tra Stati e CEE si è incrinata per svariate ragioni, tra cui l'allargamento e l'introduzione di meccanismi di convergenza economica al fine di introdurre la moneta unica. Proprio a quegli anni risale l'*incipit* del dibattito dottrinale della giuspubblicistica italiana circa la possibile divergenza finalistica dei due ordinamenti e le prime teorizzazioni dell'utilizzo della teoria dei “contro limiti”⁶². In anni più recenti, si è verificata quella vera e propria “rotta di collisione”⁶³ tra sistemi di *welfare* nazionali e mercato –

in the *Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 2, 1982. Concetto ripreso da S. GIUBBONI, *La libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, cit., p. 91 ss.

⁵⁸ Si veda F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁵⁹ Diversamente alcuni autori hanno sostenuto che nell'asimmetria tra competenza sociale e regolazione del mercato era presente nel disegno originario di impostazione liberista dell'integrazione europea. Si veda W. STREECK, *Tempo guadagnato: la crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

⁶⁰ Invero, il Trattato di Roma segnò una retrocessione su questi aspetti, non essendo assegnato alle parti sociali un ruolo attivo nella fase di elaborazione del Trattato stesso e non prevedendo strumenti che potessero fare avanzare significativamente i propositi di sviluppo della politica sociale della Comunità. Si veda A. CIAMPANI, *La rappresentanza dei lavoratori nelle fondamenta dell'Europa sociale*, cit., p. 49 ss.

⁶¹ A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2011.

⁶² Per una ricostruzione dettagliata del dibattito dottrinale di allora, da ultimo si veda M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

⁶³ Con espressione di M. FERRERA, *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, cit.

che la dottrina aveva ipotizzato sul finire del secolo scorso – allorché le regole di bilancio si sono fatte più stringenti a seguito della crisi economica e dei debiti sovrani del 2008.

Parziali segnali di discontinuità sono stati ravvisati negli ultimi anni, sia alla luce di significativi interventi della Corte di Giustizia della UE⁶⁴, sia a seguito dell'insediamento della Commissione Junker che ha voluto introdurre un dibattito pubblico sulla nuova agenda sociale. A partire dall'*Accordo Quadripartito per un nuovo inizio del dialogo sociale* del 2016, si è dato avvio a un dialogo tra parti sociali, Commissione, Parlamento e Consiglio che ha condotto all'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali (Peds)⁶⁵.

Il Pilastro ha avuto come esiti immediati una raccomandazione della Commissione (2017/761) e una proclamazione del Consiglio e del Parlamento al termine del vertice sociale di Göteborg del novembre 2017. Il Pilastro è stato attuato, dunque, mediante *soft law* e, per espressa finalità, «riunendo diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse, mira a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli». Il Peds non intende allargare la sfera di protezione sociale, ma consolidare un “tappeto di diritti” (*floor of right*) per dare protezione minima di fronte all'inadempienza di alcuni Stati⁶⁶.

Secondo alcuni autori, il Pilastro rappresenta un arretramento della tutela sociale comune poiché testimonierebbe il «perfetto *pendant* allo svuotamento delle istituzioni del *welfare state* democratico all'interno della poderosa macchina governamentale neoliberale dell'eurozona»⁶⁷. Il Pilastro sociale, inoltre, non promuovendo nuove forme di protezione, sarebbe controproducente perché ratificherebbe l'impotenza dell'Europa di fronte alla possibile costruzione di una strutturata dimensione sociale⁶⁸ e si porrebbe implicitamente nella prospettiva di una “de-costituzionalizzazione” della Carta di Nizza, riducendo la portata dei diritti ivi riconosciuti: tanto è vero che si ha l'«impressione che la Commissione abbia voluto riscrivere i diritti sociali

⁶⁴ Su cui si rinvia a R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5, 2019.

⁶⁵ S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, p. 953 ss.

⁶⁶ Sul punto si rinvia alla trattazione di S. Giubboni che inquadra il *floor of rights* nel complessivo sviluppo dell'Europa sociale: S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012.

⁶⁷ S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 4, 2018, p. 561.

⁶⁸ S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., p. 961.

che già figurano nella Carta di Nizza conformandoli, nel contenuto, alla nuova grammatica (neoliberale) della *flexicurity*»⁶⁹, schiacciando il diritto del lavoro europeo alla dimensione economica delle libertà.

Il Peds ha però generato anche l'attivazione di alcuni percorsi di possibile intervento legislativo, tra cui⁷⁰ una nuova direttiva sul distacco dei lavoratori transfrontalieri (2018); una direttiva sulla riconciliazione tra vita lavorativa e professionale (2019); una direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (2019); una raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale (2019)⁷¹. È stata inoltre istituita l'Agenzia europea per il lavoro che è un'autorità a rappresentanza tripartita, il cui compito essenziale è il contrasto al lavoro sommerso e alle irregolarità transnazionali con poteri ispettivi. Le parti sociali saranno dunque coinvolte, mediante questo nuovo organismo, nell'attuazione della normativa europea⁷².

Nonostante le innovazioni introdotte, il Pilastro però non sembra, in definitiva, spostare gli equilibri di quell'"asimmetria sbilanciata" in favore del mercato che si è consolidata nel processo di costruzione europea. La Commissione non è riuscita, a nostro avviso, a mutare con il Peds quel carattere mercantile dell'ordinamento comunitario che «ha scosso l'ordine delle fonti, sollevando questioni di legittimità democratica e di responsabilità per tutti gli attori istituzionali»⁷³.

Il dialogo civile mediante il Comitato economico e sociale

Il Trattato di Roma prevedeva l'istituzione di un Comitato economico e sociale «a carattere consultivo» e «composto di rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere profes-

⁶⁹ S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key Editore, Milano, 2019.

⁷⁰ Si registra peraltro una certa ritrosia di *Business Europe* verso tutte le forme di attuazione del Pilastro sociale mediante il dialogo sociale come rilevano M. JEPSEN, P. POCHET, *La dimensione sociale europea in prospettiva*, cit., p. 56 ss.

⁷¹ M. CILENTO, *Tentare un cambio di rotta. La dimensione sociale del governo dell'euro*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019, p. 82 ss.

⁷² In prospettiva, si auspica che l'Agenzia possa divenire la sede in cui esprimere una valutazione anche sui risultati del dialogo sociale nei singoli Paesi.

⁷³ E. CATELANI et al. (a cura di), *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 269.

sioni e degli interessi generali» (art. 193). Fin da allora, la composizione del Cese era definita in relazione alla provenienza territoriale: i componenti erano, infatti, nominati dal Consiglio all'unanimità sulla base di un «elenco comprendente un numero di candidati doppio di quello dei seggi attribuiti ai propri cittadini» (art. 195)⁷⁴; i membri del Comitato svolgevano la loro funzione per quattro anni, senza vincolo di mandato. L'attuale modalità di nomina dei componenti corrisponde sostanzialmente con quella individuata dal Trattato di Roma, essendo i consiglieri nominati dal Consiglio, previa consultazione obbligatoria della Commissione e facoltativa delle organizzazioni sindacali e datoriali europee, sulla base di un elenco di personalità redatto dagli Stati membri⁷⁵.

Il Cese aveva e ha la principale funzione di esprimere pareri sulla normativa europea di competenza: fino al 1972 i pareri erano espressi solo su richiesta della Commissione o del Parlamento; da allora in poi invece fu introdotto il potere di fornire pareri non vincolanti, di propria iniziativa e limitatamente ad alcune materie⁷⁶. Il Cese si è configurato come un supporto importante, ma non centrale per la produzione normativa dell'Unione⁷⁷.

⁷⁴ Questa era la proporzione che aveva previsto il Trattato all'art. 194: «Belgio 12; Germania 24; Francia 24; Italia 24; Lussemburgo 5; Paesi Bassi 12».

⁷⁵ Così recita l'art. 302 Tfeue: «1. I membri del Comitato sono nominati per cinque anni. Il Consiglio adotta l'elenco dei membri redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il mandato dei membri del Comitato è rinnovabile. 2. Il Consiglio delibera previa consultazione della Commissione. Esso può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati dall'attività dell'Unione».

⁷⁶ I pareri «di iniziativa» sono proporzionalmente minori (15%) rispetto a quelli chiesti o obbligatori. Complessivamente il Cese elabora una media di 170 pareri all'anno. Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/15/il-comitato-economico-e-sociale-europeo>. Le materie in cui la consultazione è obbligatoria sono le seguenti: politica agricola (art. 43); libera circolazione delle persone e dei servizi (artt. 46, 50 e 59); politica dei trasporti (artt. 91, 95 e 100); armonizzazione delle imposte indirette (art. 113); ravvicinamento delle legislazioni sul mercato interno (artt. 114 e 115); politica dell'occupazione (artt. 148, 149 e 153); politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù (artt. 156, 165 e 166); sanità pubblica (art. 168); protezione dei consumatori (art. 169); reti transeuropee (art. 172); politica industriale (art. 173); coesione economica, sociale e territoriale (art. 175); ricerca e sviluppo tecnologico e spazio (artt. 182 e 188); ambiente (art. 192).

⁷⁷ È stato scritto che «il ruolo del Comitato rimane comunque marginale rispetto al meccanismo di produzione della volontà politica e [...] in posizione sostanzialmente ancillare rispetto a quello che viene ritenuto il vero e proprio ambito decisionale»: A. SCALONE, *Le rappresentanze istituzionali degli interessi fra dimensione nazionale ed europea: il CNEL e il CESE*, cit., p. 809.

Proprio questa funzione di sostegno alla formazione della normativa europea colloca il Cese all'interno di quello che è stato definito in un Parere⁷⁸ del Comitato come «dialogo civile», per differenziarlo da quello «sociale» ai sensi degli artt. 155 e ss. Tfu. Il Parere, infatti, chiarisce come il Cese sia luogo di rappresentanza della società civile e dunque finalizzato a integrare la rappresentanza politica del cittadino valorizzando la sua «appartenenza a gruppi sociali nelle molteplici forme della società civile organizzata». Anche in un parere successivo il Cese affermò come esso non fosse «la sede per il dialogo sociale. Non è assolutamente compito del Comitato proporsi come alternativa alle parti sociali»⁷⁹. Questa distinzione di funzioni tra dialogo civile e sociale, tra Cese e parti sociali europee, è resa ancora più chiara con il Parere a ciò dedicato del 2006⁸⁰. In esso viene ribadito come il dialogo sociale abbia carattere «semi legislativo», mentre il Cese rimane un *forum* di consultazione della società civile.

Proprio alla luce della definizione del perimetro di incidenza appena sottolineato dai pareri citati, il Cese non si configura come organo di rappresentanza delle organizzazioni di interessi economici e sociali, ma più latamente della «società civile» e ha la funzione di perfezionare la produzione normativa europea mediante i suoi pareri. Alle parti sociali direttamente è invece affidato il dialogo sugli interessi economici, mediante l'articolazione del dialogo sociale individuata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che, come si è detto, prevede una procedura co-legislativa e dunque si configura come il primo passaggio per la produzione della normativa europea negli ambiti menzionati. Per queste ragioni, il Cese si avvicina al Cnel italiano quanto a funzioni, ma è diverso da quest'ultimo quanto a oggetto delle sue competenze, in quanto il Cese ha attribuzioni che non riguardano le sole materie economico-sociali.

L'interruzione del dialogo sociale

I provvedimenti europei post-crisi (attuati mediante fonti comunitari o internazionali) hanno ulteriormente diminuito il protagonismo delle parti so-

⁷⁸ Parere Cese 1999/C 329/10 intitolato «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea», pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 17 novembre 1990.

⁷⁹ Parere Cese 357/2002 intitolato «La governance europea – Libro bianco», pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 27 maggio 2002.

⁸⁰ Parere Cese Sc/023 del 14 febbraio 2006 intitolato «La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile».

ciali, con l'emergere netto e prevalente dei governi sui sindacati, degli accordi internazionali sulle politiche interne di bilancio⁸¹. Il Pilastro sociale non sembra aver contribuito a risollevare lo "spirito sociale" che aleggiava durante gli incontri «à la Val Duchesse» e, anzi, la condotta della Commissione ha portato alla «paralisi»⁸² del dialogo sociale.

L'art. 8 della Raccomandazione 761/2017, infatti, prevede al punto a) che le «parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri». Al punto b) la Raccomandazione incoraggia «il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale». Infine, il punto 20 delle premesse al Pilastro indica il ruolo centrale del dialogo sociale nel rafforzamento dei diritti sociali e delle parti sociali nell'attuazione del Pilastro stesso.

A tale riconoscimento che il Pilastro opera del 'dialogo' si è accostato un approccio ostruzionistico della Commissione, in particolare con riguardo alle forme di dialogo co-legislativo, tanto è vero che «la potenziale fonte di potere istituzionale del dialogo sociale europeo (multi-)settoriale non ha svolto alcuna funzione diretta di normazione e gestione»⁸³.

Una recente sentenza mette in luce ed evidenzia questo bipolarismo della Commissione che, da una parte, ha spinto per la formulazione del Pilastro dei diritti sociali e, dall'altro, ha negato la possibilità alle parti sociali di dispiegare il proprio ruolo nella contrattazione europea.

La sentenza del Tribunale n. 310/18 (nella causa T-310/18) è l'atto finale di un lungo "braccio di ferro" tra Commissione e parti sociali. Fin dalla fine degli anni '90, infatti, la Commissione ha adottato decisioni ambivalenti nei confronti degli accordi raggiunti dalle parti sociali. Nella prassi la Commissione ha quasi sempre proposto al Consiglio l'adozione degli accordi raggiunti dalle parti sociali e, anzi, ha formalizzato tale prassi con alcune Comunicazioni⁸⁴.

⁸¹ A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

⁸² S. GIUBBONI, *Il diritto sociale europeo alla ricerca dell'autonomia perduta*, cit., p. 14.

⁸³ H.-W. PLATZER, T. MÜLLER, *Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019, p. 166.

⁸⁴ Tra le diverse Comunicazioni della Commissione si segnala quella relativa alla costitu-

Invero, in altri documenti, aveva preannunciato per il futuro uno scrutinio non meramente formale degli accordi e di valutazione dell'appropriatezza dei contenuti⁸⁵ e, più recentemente, l'impatto della legislazione⁸⁶.

Nel marzo 2018, infatti, la Commissione respinse un accordo sottoscritto dalle parti sociali sul diritto all'informazione e consultazione dei lavoratori dell'amministrazione centrale dello Stato.

Si trattava del secondo caso in cui la Commissione, dopo il raggiungimento di un accordo delle parti sociali, negava di dover offrire tale accordo all'approvazione del Consiglio: il primo caso si verificò nel 2012, quando la Commissione rifiutò di dare attuazione legislativa a un accordo europeo sulla tutela della salute e della sicurezza nel settore dei parrucchieri. L'accordo concluso dalle parti sociali fu bloccato dalla Commissione perché essa ritenne di dover effettuare – oltre alla consueta verifica della rappresentatività delle parti sociali firmatarie – una valutazione d'impatto dell'eventuale nuova normativa proposta dai sindacati e un approfondimento circa la legalità dell'accordo in raffronto al diritto dell'UE, in particolare con riferimento ai principi di proporzionalità e sussidiarietà. Nonostante i solleciti delle parti sociali sfociati in una lettera aperta delle stesse al Presidente Juncker nel novembre 2016, la Commissione non aveva provveduto a trasmettere l'accordo e, dunque, il 'dialogo' si era interrotto.

A seguito di quella prima battuta d'arresto del dialogo sociale ex artt. 154 e 155 Tfue, il Programma d'Azione 2015-2019 della Confederazione Europea dei Sindacati richiama la Commissione al rilancio e al sostegno del dialogo sociale. La CES si impegna ad opporsi a nuovi tentativi, da parte della Commissione, di eludere l'obbligo di cui all'art. 155 Tfue, ovvero il dovere di presentare al Consiglio gli accordi conclusi dalle parti sociali in sede di contrattazione collettiva sovranazionale.

Al verificarsi del secondo caso – quello di cui si occupa la sentenza in commento – in cui la Commissione ha bloccato l'accordo delle parti sociali, la Federazione europea dei sindacati di servizio pubblico (Tuned), una delle dieci federazioni della CES, ha deciso di ricorrere al giudice europeo.

zione del cosiddetto vertice trilaterale: *Comunicazione concernente il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento. Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione* del 2002.

⁸⁵ *Comunicazione della Commissione che adegua e promuove il dialogo sociale a livello comunitario*, COM (1998)322.

⁸⁶ *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Un'agenda dell'Unione europea*, COM(2015)215.

Nel dicembre 2015, infatti, Tuned, in collaborazione con le sigle datoriali, aveva raggiunto un accordo per l'estensione a tutti i lavoratori dei governi centrali o federali degli stessi o simili diritti di informazione e consultazione che l'Unione Europea riconosce per il settore privato in materia di ristrutturazione⁸⁷. L'importante accordo mirava a colmare una lacuna della direttiva 2002/14 sull'informazione e consultazione dei lavoratori. L'accordo tra le parti era stato raggiunto a seguito della consultazione promossa dalla Commissione nel 2015, in applicazione del procedimento *ex art.* 154 del Tfe. Esercitando il loro diritto, ai sensi dell'art. 155, p. 2, nel febbraio 2016, i sindacati e i datori di lavoro avevano chiesto congiuntamente alla Commissione di trasmettere il loro accordo al Consiglio per l'adozione.

Dopo due anni, la Federazione europea dei lavoratori pubblici aveva chiesto formalmente alla Commissione se intendesse o meno proseguire con il procedimento⁸⁸. Nel marzo 2018, la Commissione negava la possibilità di trasferire l'accordo in direttiva in quanto riteneva che «la struttura, l'organizzazione e il funzionamento» della Pubblica amministrazione fossero competenza esclusiva degli Stati e poiché «le previsioni dell'accordo che assicurano un grado di informazione nel settore pubblico sono già diritto acquisito in molti Stati membri». A fronte del diniego, le parti sociali, per la prima volta nella storia comunitaria, depositarono ricorso contro la Commissione nel maggio 2017.

I ricorrenti fondavano le loro doglianze su due questioni. In primo luogo, contestavano che la Commissione, ai sensi dell'art. 155, n. 2, Tfe, possedesse un 'diritto di rifiuto' finalizzato a valutare il merito delle materie oggetto del procedimento di dialogo sociale. I due unici limiti che i ricorrenti riconoscevano esistere al diniego di trasmettere l'accordo al Consiglio erano, infatti, il difetto di rappresentanza delle parti che avevano sottoscritto l'accordo e l'illegalità dell'accordo stesso. In secondo luogo, i ricorrenti davano un'interpretazione restrittiva del potere di 'proposta' della Commissione di cui all'art. 155, n. 2, Tfe, confinandolo in un potere di attivazione del procedimento, senza estenderlo alla possibilità di diniego della trasmissione al Consiglio dell'accordo raggiunto.

⁸⁷ *Accordo quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione per i funzionari e i dipendenti delle amministrazioni centrali* del 21 dicembre 2015.

⁸⁸ L'accordo, peraltro, proprio perché oramai raggiunto dalle parti sociali, era già stato richiamato, in Italia, nel Contratto collettivo nazionale del personale del comparto delle Funzioni centrali 2016-2018.

La Commissione, nelle sue difese, intendeva invece sottolineare l'assenza di una chiara disposizione circa il suo potere, così sostenendo la tesi della sua più ampia discrezionalità nella facoltà di presentare o meno al Consiglio il testo dell'accordo sottoscritto dalle parti sociali.

A decidere, in primo grado, la controversia è stata la sentenza n. 310/18 del 24 ottobre 2019, depositata a seguito dell'udienza del 23 maggio 2019, che ha assecondato la linea interpretativa proposta dalla Commissione. Il Tribunale ha ritenuto che l'inciso «su proposta della Commissione» contenuto nell'art. 155 Tfe sia parte del potere di iniziativa della Commissione di cui all'art. 17, par. 2 del Tfe, e che esso si estenda non solo all'attivazione del procedimento di co-legislazione, ma anche al sindacato di merito dell'accordo raggiunto dalle parti sociali. Tale argomento sancisce la rottura dell'equilibrio tra l'autonomia delle parti sociali e la Commissione: il potere di iniziativa di quest'ultima finora risiedeva, infatti, soltanto nell'attivazione del procedimento legislativo e, nel caso le parti sociali non avessero trovato l'accordo, nella possibilità della Commissione di procedere nell'interesse dell'Unione attraverso il procedimento legislativo ordinario. Diversamente, a seguito di questa pronuncia, la Commissione è investita del potere di porre un veto sull'accordo raggiunto dalle parti sociali. Con ciò il Tribunale ha riconosciuto che i poteri della Commissione non si limitano al solo controllo sulla legittimità dell'accordo, ma anche alla valutazione circa l'adeguatezza dello stesso alla luce di «considerazioni politiche, economiche e sociali» (n. 79). Il Tribunale ha in definitiva concluso che alla Commissione è conferito un ampio potere discrezionale nel sottoporre o meno l'accordo delle parti sociali alla decisione del Consiglio (n. 109).

La Corte di Giustizia ha sostanzialmente confermato la pronuncia di primo grado⁸⁹, affermando che l'autonomia delle parti sociali debba essere garantita solamente nella fase della contrattazione dell'accordo; rimane in capo alla Commissione, secondo l'interpretazione della Corte, il potere di chiedere al Consiglio l'attuazione dell'accordo collettivo. A differenza del Tribunale e pur giungendo allo stesso esito, la Corte ha tentato di ridare alle parti sociali un valore istituzionale, paragonandole al Parlamento e al Consiglio. Si legge, infatti, nella sentenza che l'art. 255, p. 2, Tfe «ha conferito loro [alle parti sociali] un diritto paragonabile a quello di cui dispongono in modo più generale, in virtù, rispettivamente, degli artt. 225 e 241 Tfe, il Parlamento e il Consiglio di chiedere alla Commissione di presentare proposte

⁸⁹ Con la sentenza del 2 settembre 2021, Causa C-298/19 P, *European Federation of Public Service Unions (EPSU), Jan Willem Goudriaan c. Commissione europea*.

adeguate ai fini dell'attuazione dei Trattati» (p. 46). D'altra parte, questo riconoscimento istituzionale ha il significato di depotenziare, in modo paradossale, l'art. 155 Tfeue perché colloca l'intervento delle parti sociali in una sorta di 'diritto di iniziativa indiretta' che, però, a differenza di quanto avviene per il Consiglio e il Parlamento, non si esaurisce nella sola sollecitazione rivolta alla Commissione, ma si colloca al termine del procedimento di cui all'art. 155 che è la stessa Commissione ad attivare quando vuole intervenire in ambito sociale. Pertanto, così ridefinita, la procedura del 'dialogo sociale' si avvicina più al diritto di iniziativa indiretta dei cittadini, lasciando alla Commissione piena autonomia nel determinare se un accordo collettivo sarà meritevole di conversione in atto normativo europeo⁹⁰.

Non pare che l'interpretazione offerta dal Tribunale e dalla Corte di Giustizia sia convincente poiché estende il potere di iniziativa oltre i limiti sanciti dall'art. 17 Tfeue. La Commissione, a giudizio di chi scrive, sia che si tratti di procedimento ordinario che di procedura *ex art.* 155 Tfeue, ha un potere di solo impulso, ma sta ai soggetti a cui è affidata la decisione sugli atti normativi (il Parlamento europeo e il Consiglio nel procedimento ordinario; le parti sociali e il Consiglio nella procedura di dialogo sociale) decidere se completare o meno il procedimento legislativo. L'esito del contenzioso ricostruito sembra possa comportare che l'accordo tra le parti, d'ora in avanti, sarà vincolato al *placet* della Commissione e condurre alla paralisi del dialogo sociale e alla drastica riduzione della sfera di autonomia dei sindacati e delle parti datoriali. Come è stato rilevato, infatti, «il compito che il Trattato assegna alla Commissione, secondo il “combinato disposto” dell'art. 153 Tfeue e dell'art. 28 della Carta di Nizza, non si risolve in una passiva “facilitazione” del dialogo sociale ma consiste (almeno in via di principio) nel sostegno *attivo* all'autonomia collettiva e nella valorizzazione dei suoi prodotti, anche se il loro contenuto normativo non coincide *in toto* con quello di uno dei *settori* indicati (peraltro “a maglie larghe”) all'art. 153 Tfeue o con proposta legislativa della Commissione, o con una specifica “azione” dell'Ue annunciata nel Programma di lavoro della Commissione»⁹¹; per questa ragione, «lo stipulando accordo “vincolato” *vincola* a sua volta il potere delle istituzioni dell'Ue, le quali devono solo controllare che il contenuto nor-

⁹⁰ Così M. PARODI, *Sul potere delle parti sociali di chiedere l'attuazione degli accordi conclusi a livello di Unione e i relativi obblighi della Commissione: brevi note a margine della sentenza Epsu c. Commissione (C-928/19 P)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022.

⁹¹ G. ARRIGO, *Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019, p. 162.

mativo rispetti il diritto e l'*acquis* dell'Ue e che le Parti stipulanti siano legittimate a negoziare e stipulare quel contratto collettivo»⁹².

La linea interpretativa della Commissione, confermata dalla Corte, sembra contribuire a comprimere l'autonomia delle parti sociali – che è fattore essenziale del dialogo sociale⁹³ –, subordinandola a un potere di iniziativa ampio e discrezionale della Commissione, riducendo il dialogo a una mera forma di consultazione rafforzata. C'è, infine, da tenere conto anche del mutamento di rapporto tra gli interessi organizzati e le istituzioni europee. Mentre, infatti, «il modello dell'Unione Europea è stato caratterizzato a lungo dalla presenza di un numero limitato e selezionato di gruppi di interesse, ammessi dal legislatore europeo, al processo di *decision making*»⁹⁴, più recentemente si è allargato l'accesso delle società di lobbying e ciò ha comportato un progressivo spostamento del baricentro di concertazione e influenza che ha penalizzato il dialogo sociale.

Dopo il “Pilastro sociale”, la solidarietà necessaria

La sentenza del Tribunale che è stata presa in esame pare confermare che il dialogo sociale sia strumento in via di regressione quale via privilegiata di produzione legislativa. La pronuncia avvalora la tesi secondo cui la «gestione della crisi e la *governance* economica hanno portato ad un indebolimento delle risorse di potere istituzionale dei sindacati, sia a livello nazionale che europeo»⁹⁵. Le parti sociali, infatti, mediante il diritto del lavoro a livello sovranazionale hanno tentato il riequilibrio tra sfera economica e sfera sociale, contribuendo al riconoscimento di *standard* minimi di protezione dei lavoratori nel mercato unico. L'armonizzazione “nel progresso” è però entrata in crisi in concomitanza con le prime forme di realizzazione del dialogo sociale forte⁹⁶: nel giro di pochi anni si è passati da una logica di garanzia degli *standard* minimi e di innalzamento della tutela a un incremento della competitività al ribasso sugli *standard* minimi. Ciò ha comportato un arretramento della dimensione propriamente “sociale” del paradigma dell'eco-

⁹² *Ivi*, p. 153.

⁹³ M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 667 ss.

⁹⁴ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, cit., p. 13.

⁹⁵ H.-W. PLATZER, T. MÜLLER, *Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive*, cit., p. 167.

⁹⁶ S. GIUBBONI, *Il diritto sociale europeo alla ricerca dell'autonomia perduta*, cit., p. 8.

nomia di mercato a cui l'Unione punta, sfilacciando ancor di più i legami tra gli Stati membri e la rappresentanza dei popoli e delle persone che nel mercato lavorano.

Non si può non rilevare inoltre che, come è stato già ricordato, la Commissione, fin dagli anni '90, e particolarmente dal Libro bianco sulla *governance* del 2001, abbia inteso modificare l'approccio riguardo alle organizzazioni degli interessi. In particolare, la Commissione ha inteso «abdicare a un ruolo istituzionale sovraordinato, dotato di una modalità *top-down* di implementazione delle *policies*» verso una «visione pluralista, basata sull'autonomia della società civile organizzata e su una visione particolarmente attiva della sussidiarietà orizzontale, in cui i gruppi di interesse hanno la possibilità di partecipare al processo decisionale, purché ne accettino la intrinseca logica di trasparenza e le poche regole conseguenti»⁹⁷. Tale approccio ha dunque modificato anche il rapporto con le parti sociali: «sempre più lontano dal modello neo-corporativo degli anni Ottanta e Novanta, in cui, a fronte del pluralismo formale (legato alla presenza di una molteplicità di gruppi), si celava un forte modello di selezione accentrata degli interessi organizzati da coinvolgere nel processo di *decision making*, dove i principali protagonisti erano le associazioni ombrello e i rappresentanti dei grandi interessi legati al capitale (banche, grandi imprese nazionali, soggetti economici multinazionali) o alla rappresentatività sociale (organizzazione sindacali e datoriali)»⁹⁸. Si tratta di un approccio differente nel quale vi è un ritorno degli interessi secondo un modello pluralista che ha bassi criteri per l'accesso: anche in questo senso si iscrive un diverso e non privilegiato rapporto con le parti sociali strutturate.

La crisi economica ha poi evidenziato come la «riconfigurazione del rapporto tra Stato sociale e integrazione economico-monetaria [si sia] peraltro realizzata in modo fortemente asimmetrico» e ciò «ha innescato potenti tendenze disgregative, scavando solchi profondi tra gli Stati membri all'interno della stessa eurozona»⁹⁹. Nonostante non manchino progetti di sviluppo di una Unione Sociale Europea¹⁰⁰, anche il nuovo Pilastro dei diritti sociali non

⁹⁷ M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, cit., p. 80.

⁹⁸ *Ivi*, p. 80.

⁹⁹ S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, cit., p. 557.

¹⁰⁰ Si veda M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018. Sono state avanzate, tra le altre, proposte per la costituzione di una

sembra ispirare un percorso istituzionale verso un modello preciso di convergenza. I segnali contraddittori contenuti nel Peds, oltre che il comportamento della Commissione, non paiono assicurare circa un recupero immediato del dialogo sociale come forma di protagonismo delle parti sociali e strumento di tutela di *standard* elevati di protezione per i lavoratori europei ¹⁰¹.

Si deve rilevare che nel processo di integrazione vi è sempre stata coincidenza tra l'avanzamento del dialogo sociale (nelle sue forme "forti" o meno) e della tutela di diritti sociali a livello comunitario. In questo senso si ritiene che la ripresa del dialogo sociale sia indispensabile per provare a ridefinire l'equilibrio tra libertà e diritti che la crisi ha incrinato. Il dialogo sociale potrebbe essere, infatti, lo strumento di contrappeso all'avanzamento del mercato e alla disgregazione competitiva tra le forme di tutela dei diversi Stati. Si tratterebbe non solo di andare nella direzione, da più parti auspicata, di ampliare, mediante il 'dialogo', la legittimazione dei processi democratici del governo economico europeo e dell'euro-zona, ma anche, dal punto di vista della verifica delle politiche europee, di far convergere tutti i Paesi verso i venti principi del Pilastro dei diritti sociali, come accade oggi per il Patto di stabilità e crescita, rendendo nuovamente il dialogo sociale – come auspicato dai sindacati europei ¹⁰² – uno strumento propositivo per le riforme sulla convergenza. Questa ripresa del dialogo sociale rappresenterebbe, allo stato attuale, un «progetto realistico» di solidarietà europea ¹⁰³ sia per il riconoscimento dei diritti, che di una adeguata rappresentanza dei lavoratori, per colmare quel *deficit* sociale di cui l'Europa ancora oggi soffre.

La progressiva valorizzazione e protezione dei diritti sociali in Europa, anche mediante il ruolo attivo delle parti sociali europee, è un fatto di cui bi-

Unione sociale europea (USE) a completamento dell'Unione economica monetaria (UEM), la quale – più che aspirare a costruirsi a mo' di Stato nazionale federale – potrebbe costituirsi come «ambiente comune nel quale gli spazi sociali e le unità redistributive nazionali [...] possano convivere in una logica di mutuo riconoscimento e di sostegno reciproco, assicurando al contempo una indispensabile base di legittimazione democratica allo stesso processo di integrazione europea» in S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo in Europa*, cit., p. 21.

¹⁰¹ Si deve però segnalare che è stato recentemente inserito il dialogo sociale nel coordinamento macroeconomico durante il Semestre europeo, si veda H.-W. PLATZER, T. MÜLLER, *Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive*, cit., p. 166.

¹⁰² Si veda la dichiarazione della EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, *Etuc for Growth and Social Progress: Etuc Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*, in *est.etuc.org*.

¹⁰³ S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2016.

sogna prendere atto; così come è difficile negare che la “spinta” verso un riequilibrio tra dimensione sociale (intesa sia nella sua componente di riconoscimento dei diritti che della rilevanza delle parti sociali) e dimensione di mercato si sia progressivamente esaurita. L’arretramento della funzione del dialogo sociale ne è la riprova. Consapevole di questo stallo, la Commissione Junker ha da ultimo promosso l’iniziativa di istituire un Pilastro europeo dei diritti sociali.

L’Unione Europea deve fare i conti con un mercato interno sempre più competitivo e con l’internazionalizzazione degli scambi e con la richiesta di espansione delle tutele e della giustizia sociale. Si tratta di una tensione che ha messo a dura prova il diritto del lavoro; diritto che ha limitato la pressione esercitata dalla liberalizzazione del commercio diretta ad abbassare le condizioni di lavoro, ma parimenti è stato sgretolato da questa stessa pressione, non riuscendo più a garantire uno *status* soddisfacente ai lavoratori. La liberalizzazione degli scambi è stata per lungo tempo elevata a fine ultimo, in vista di una “naturale” e conseguente armonizzazione delle condizioni sociali dei popoli, così producendo una «schizofrenia normativa» protesa a aggiustare le esternalità sociali negative dell’apertura dei mercati: l’Ue potrà uscire da questa *impasse* «solo restituendo alla giustizia sociale il suo ruolo di principio fondatore degli scambi commerciali su scala internazionale»¹⁰⁴.

Il Pilastro, dopo una consultazione avviata dalla Commissione, ha condotto ad una raccomandazione della Commissione (26 aprile 2017, n. 761) e a una proclamazione interistituzionale nel vertice di Göteborg nel novembre 2017. Il Pilastro contiene una sistematizzazione dei diritti già presenti nella normativa comunitaria; composto da venti tra diritti e principi, si riferisce a tre aree di riferimento: le pari opportunità e l’accesso al mercato del lavoro; le eque condizioni del lavoro; e, infine, la protezione sociale e l’inclusione. Si è detto di come l’art. 8 del Pilastro abbia nuovamente riconosciuto un ruolo fondamentale alle parti sociali.

Il Pilastro sociale europeo non contiene quei provvedimenti necessari allo sviluppo e all’espansione dei diritti sociali che la dottrina aveva auspicato. L’Europa pertanto rimane al crocevia proprio sui quei tre fondamenti (riconoscimento delle parti sociali, sviluppo dei diritti sociali e forme di rappresentanza diretta e mediata dei lavoratori) che, fin dal primo capitolo, abbiamo messo in luce come dirimenti per lo sviluppo di una vera democrazia sostanziale. L’Unione Europea, però, è certamente anche un esempio di attua-

¹⁰⁴ A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, cit., pp. 502-503.

zione di un sistema di riconoscimento delle parti sociali di notevole importanza, poiché mediante il dialogo sociale ha saputo riconoscere un ruolo di co-legislazione ad esse e ha favorito una concertazione matura e responsabile tra parti datoriali e sindacali. Anche in questa peculiarità però si notano le fatiche di un processo *in fieri*: l'espansione del dialogo sociale, infatti, è avvenuta soprattutto nel momento di massima apertura degli Stati e del processo integrativo a riconoscere diritti sempre più vasti e armonizzati nel contesto del mercato unico. Oggi sembra però che la spinta dell'Atto unico degli anni '80 sia venuta meno per la difficoltà di conciliare visioni macroeconomiche distinte e divergenti tra i diversi Paesi membri. In questo senso, il recupero di una solidarietà multidimensionale tra cittadini, popoli, Stati e generazioni, incentrata sulle persone che lavorano e favorita dal dialogo sociale, sembra il necessario orizzonte per un'Unione Europa che si voglia svolgere da mercato a comunità politica¹⁰⁵.

2. Mercato internazionale e partecipazione dei lavoratori: una traccia per pensare la democrazia economica oltre gli Stati

Il problema della democrazia economica e degli interessi non può essere isolato a livello nazionale o continentale, ma inserito in quella dimensione globale in cui gli scambi commerciali si sviluppano. Per questa ragione, senza voler con questo andare oltre l'ambito proprio della ricerca proposta, si vuole provare a porre l'accento su come partecipazione economica e rappresentanza degli interessi abbiano potuto e potrebbero avere uno spazio nell'ordinamento internazionale, per innalzare il livello di tutela dei lavoratori e di democrazia nei luoghi di lavoro. Per questa ragione, a un breve paragrafo dedicato alla contestualizzazione dell'attuale regolazione mondiale del lavoro, si succederanno un'analisi dell'efficacia delle regole internazionali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) e della potenzialità della partecipazione dei lavoratori nelle catene di produzione globali. Quest'ultima prospettiva permetterà di avanzare la tesi per la quale le forme incisive di partecipazione economica previste dalle Costituzioni nazionali possono provocare un'influenza verso una più diffusa democratizzazione del potere economico.

¹⁰⁵ G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2023.

a) *Globalizzazione, catene di valore e residualità dei diritti sociali*

La struttura stessa della globalizzazione tende a rendere sempre più ampia l'asimmetria tra sfera economica mondiale e i sistemi regolativi nazionali¹⁰⁶. Questa tensione ne sottende un'altra capace di avere una potenzialità – che già dispiega i suoi effetti – rispetto al valore antropologico del lavoro, ovvero l'asurgere dello *ius mercatorum* – sempre più “governo dei numeri”¹⁰⁷ – come ordinamento per definire la produzione e lo scambio dei beni e delle merci, privando il diritto sociale di rilevanza. Il fenomeno della globalizzazione «opera come un meccanismo di de-normativizzazione, ma anche come elemento di rinormativizzazione di un'economia globale che esprime direttamente il proprio nomos»¹⁰⁸. La regolazione complessiva si configura come una somma di sotto-sistemi di ordinamenti (variamente definita come *global governance* o *global polity*¹⁰⁹). Talché la misurazione dei risultati e degli scambi economici diventa il parametro della regolazione, prendendo il posto di una legislazione di tutela dei lavoratori; e il valore del lavoro è progressivamente valutato mediante il prezzo a cui può essere “acquistato”, «oggettivandosi grazie alla quantificazione monetaria realizzata dallo scambio mercantile»¹¹⁰.

La globalizzazione economica ha permesso alle grandi imprese multinazionali di raggiungere soglie dimensionali in grado di superare il volume di scambi delle singole nazioni e di incidere sulle politiche degli Stati: in questo processo «al rafforzamento dell'azienda globale e dell'azienda in generale si è verificato un indebolimento dell'importanza politica dei lavoratori comuni»¹¹¹. Le aziende multinazionali, d'altra parte, non essendo mere organizzazioni, ma strutture di potere economico pongono in questione la capacità della democrazia di plasmare la loro organizzazione.

In particolare, la competizione al ribasso sugli *standard* dei diritti dei lavoratori si è andata consolidando mediante le cosiddette catene globali di valore. Le imprese multinazionali sono organizzate a cerchi concentrici, producendo localmente mediante catene di appalti che spesso non le vedono operare indirettamente nei diversi territori. Queste “catene”, infatti, rappre-

¹⁰⁶ A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2019, pp. 387-406.

¹⁰⁷ A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres: Cours au Collège de France*, cit.

¹⁰⁸ A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, cit., p. 390.

¹⁰⁹ S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013.

¹¹⁰ A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, cit., p. 390.

¹¹¹ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 38.

sentano strumenti mediante i quali «le imprese, strutturandosi in nodi interconnessi su scala planetaria, disinnescano la capacità regolativa degli attori sociali e spezzano i nessi di solidarietà fra i lavoratori operanti nelle diverse aree geografiche, mettendoli in concorrenza fra loro al fine di selezionare gli ambiti sociali più attrattivi per la valorizzazione capitalistica»¹¹².

La struttura delle multinazionali in catene “di valore” globali sembrano «disegnare lo scenario di un generale arretramento delle tutela del lavoro, di una sorta di ritorno, ma in condizioni deteriori, a uno stadio simile a quello della prima rivoluzione industriale, nel prevalere, con inedita potenza, dei soggetti proprietari delle imprese, spesso multinazionali»¹¹³. Si sviluppa, infatti, un’organizzazione del lavoro sempre più «reticolare» che «permette di separare i luoghi di esercizio del potere economico dai luoghi d’imputazione della responsabilità»¹¹⁴. Dietro queste catene di valore spesso si celano vincoli di subappalto che non tutelano i lavoratori nei Paesi più poveri e quelli immigrati; anzi tali catene alimentano una migrazione massiccia di lavoratori sottopagati oppure di lavoro “informale”.

Sono questi gli orientamenti del commercio che tendono a capovolgere i principi sociali sanciti – come si dirà nel paragrafo successivo – dalla Dichiarazione di Filadelfia e dal nostro sistema costituzionale.

I processi di globalizzazione producono una frizione costante tra diritto costituzionale, normative internazionali e prassi commerciali. È stato annotato che «la dissoluzione del legame tra economia e territorio e la sovrapposizione alla Costituzione di regole che vengono dettate da istituzioni internazionali e sovranazionali sempre più forti e numerose»¹¹⁵. In questo scenario le economie nazionali, dettate dal mercato interno, non esistono più e sono soggette alle dinamiche dell’economia-mondo. All’apertura dei mercati, corrisponde l’espansione delle leggi dell’economia che, «sulla scia di quelle della tecnica e della scienza, hanno cominciato a reclamare un’oggettività e un’indiscutibilità che le ha rese sempre più impermeabili rispetto alla politica e alle decisioni (politiche) degli Stati»¹¹⁶.

¹¹² A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, cit., p. 389.

¹¹³ S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, cit., p. 86.

¹¹⁴ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 140.

¹¹⁵ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, p. 161.

¹¹⁶ *Ibidem*.

A venir meno è il legame tra Stato ed economia, e anche tra cittadinanza sociale e Stato¹¹⁷: il cittadino, infatti, deve fare i conti con poteri extra-territoriali e sovra-nazionali che sfuggono al controllo dello Stato¹¹⁸. La cittadinanza economico-sociale, inserita nella globalizzazione del mercato, risulta priva della protezione degli Stati che erano riusciti a garantirla, nel Secondo dopoguerra, con sicurezza, lavoro e solidarietà.

b) *Oil: regolazione del lavoro e dialogo tripartito*

Alla codificazione dei diritti dei lavoratori a livello globale mira l'Organizzazione Internazionale del Lavoro che, mediante la sua funzione e grazie alla sua composizione, ha contribuito ad elevare gli *standard* del lavoro. L'Organizzazione trovò origine nella parte XIII della Pace di Versailles del 28 giugno 1919. L'atto istitutivo indicava il principio cardine dell'Organizzazione, ovvero «una pace universale e durevole non può essere instaurata se non fondata sulla giustizia sociale».

Al termine della Seconda guerra mondiale, i *leader* di alcuni Paesi tentarono di porre le condizioni per un sistema di scambi commerciali internazionali basato sul riconoscimento della dignità umana¹¹⁹: la stessa sopravvivenza, dopo il conflitto mondiale, dell'Oil, unica tra le gradi organizzazioni internazionali, rappresentò questo intendimento¹²⁰. Il proposito di questo nuovo ordine è contenuto nella Dichiarazione di Filadelfia, del 10 maggio 1944, in cui si riconosceva che: «tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale ed al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità uguali». Alla luce di questi principi «l'OIL si è data da subito alla produzione di numerose convenzioni internazionali dirette a regolare i rapporti di lavoro che si rea-

¹¹⁷ Sul legame tra persone, comunità e Stato rimane attuale il saggio: T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class and other essay*, cit. Per una ricostruzione della recezione del saggio di Marshall in Europa si veda: J. MOSES, *Social citizenship and social rights in an age of extremes: T. H. Marshall's social philosophy in the longue durée*, in *Modern intellectual history*, 16, 2019, pp. 155-84.

¹¹⁸ P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., p. 60.

¹¹⁹ A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, cit., p. 503.

¹²⁰ A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 138.

lizzano all'interno dei singoli Stati membri, fissando standard minimi inderogabili in ordine a numerosi profili regolatori del rapporto di lavoro»¹²¹.

La Dichiarazione, inoltre, sanciva quattro principi fondamentali per il futuro sviluppo dell'organizzazione, che ancora fanno guardare a quel documento come orientamento attuale delle politiche di promozione del lavoro: «a) *labour is not a commodity*; b) *freedom of expression and of association are essential to sustained progress*; c) *poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere*; d) *the war against want requires to be carried on with unrelenting vigour within each nation, and by continuous and concerted international effort in which the representatives of workers and employers, enjoying equal status with those of governments, join with them in free discussion and democratic decision with a view to the promotion of the common welfare*».

I principi menzionati rappresentarono una cesura netta rispetto alla concezione del lavoro e delle relazioni industriali precedenti. Con Filadelfia, infatti, fu superata l'accettazione di un lavoro come merce di scambio; si riconobbe non solo la libertà di associazione sindacale, ma anche il metodo tripartito per concertare politiche internazionali contro la povertà che fu considerata ovunque una minaccia per la prosperità per ogni luogo del pianeta¹²². È stato sottolineato come quest'ultimo obiettivo – la lotta contro la povertà – non è stato sufficientemente valorizzato nell'analisi del documento in parola, ma riconosce, senza rispetto dei confini nazionali, «un vero e proprio diritto di ingerenza reciproco ed attribuire al diritto internazionale del lavoro lo *status* di diritto universale, cioè, per dirla con le parole di un tempo, un *nomos* condiviso dai figli di Adamo»¹²³.

La stessa struttura rappresentativa dell'Organizzazione è di interesse perché è incentrata sul principio del tripartitismo in tutti gli organi: nella Conferenza sono presenti quattro delegati per ogni Stato, di cui due rappresentativi del governo, uno dei datori di lavoro e uno dei lavoratori; nel Consiglio di

¹²¹ V. FERRANTE, *L'Italia e l'OIL*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 27.

¹²² Come scritto il testo inglese recita «*poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere*». La traduzione ufficiale è la seguente: «la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti». Forse, più correttamente, si dovrebbe tradurre: «la povertà in ogni luogo costituisce un pericolo per la prosperità dovunque». Il testo ufficiale della Dichiarazione può essere consultato in https://www.ilo.org/rome/publicazioni/WCMS_151915/lang--it/index.htm.

¹²³ V. FERRANTE, *L'Italia e l'OIL*, cit., p. 29.

Amministrazione, composto da cinquantasei membri, ventotto sono rappresentativi dei governi, quattordici degli imprenditori e altrettanti dei lavoratori. Per quanto riguarda la delegazione italiana, solitamente, i rappresentanti dei lavoratori sono indicati a turno da una delle tre confederazioni maggiormente rappresentative. Oltre ai due organi citati, che hanno natura rappresentativa, è presente un Ufficio Internazionale del lavoro che funge da segretariato generale ¹²⁴. La Conferenza internazionale del lavoro si riunisce ogni anno a Ginevra. L'intero sistema dell'organizzazione è dunque informato al principio del tripartitismo che «mira alla creazione del più vasto consenso possibile intorno a tutte le iniziative dell'Organizzazione, proiettando i suoi effetti anche nell'ambito dei singoli Stati, sia al momento della ratifica ed attuazione delle convenzioni (quando queste, come di frequente avviene, lasciano agli ordinamenti nazionali, margini di completamento e sviluppo), sia, soprattutto, quando si tratti di alimentare il sistema di monitoraggio [...] attraverso le segnalazioni rivolte ai comitati di vigilanza» ¹²⁵.

Proprio il versante «a valle» dell'organizzazione avrebbe un risvolto attuativo e di monitoraggio che impegnerebbe gli Stati membri – secondo la Convenzione n. 144/1976 – ad effettuare «consultazioni efficaci tra i rappresentanti del Governo, datori di lavoro e lavoratori» in merito alla normativa internazionale sul lavoro, lasciando agli Stati la più ampia discrezionalità circa le forme del coordinamento. In Italia non vi è dubbio che l'organo deputato a tale consultazione dovrebbe essere il Cnel, in quanto istituzione rappresentativa delle parti sociali e in dialogo con il governo. Invece, il legislatore, ratificando la convenzione, con il d.m. 21 aprile 1993, ha istituito un Comitato consultivo tripartito per il coordinamento della partecipazione italiana alle attività dell'Oil, attualmente insediato presso la Direzione Affari Internazionali del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di una previsione «del tutto inidonea ad assicurare il rispetto del principio del tripartitismo, limitandosi a prevedere che le OO.SS. siano informate circa i lavori dell'Organizzazione, invece di procedere alle (previste) concertazioni relative alla produzione normativa (e alla definizione delle istruzioni amministrative) relativa alle varie materie oggetto di regolazione sovranazionale» ¹²⁶. Anche in questo caso, come si è visto, anziché valorizzare il dialogo sociale, l'ordinamento interno tende a segmentare la rappresentanza degli

¹²⁴ S. ANTONIAZZI, *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, Jaca Book, Milano, 2021, p. 20.

¹²⁵ V. FERRANTE, *L'Italia e l'OIL*, cit., p. 40.

¹²⁶ *Ibidem*.

interessi in comitati tecnici che impediscono di dare continuità al lavoro circa l'ordinamento sindacale e del lavoro interno, comunitario e internazionale.

Fin dal 1944, l'Oil si occupa di promuovere un lavoro dignitoso, secondo il principio che «il lavoro non è una merce» e il diritto di «ogni essere umano di perseguire il proprio progresso materiale e il proprio sviluppo spirituale nella libertà e nella dignità». Nell'allegata «Dichiarazione sugli scopi dell'Organizzazione internazionale del lavoro», al numero III, l'Organizzazione internazionale del lavoro si impegna a garantire «l'impiego degli operai in lavori che procurino loro la soddisfazione di provare tutta la loro abilità e le loro cognizioni professionali e di contribuire nella maggiore misura possibile al benessere comune» (lett. b) e «la collaborazione dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'elaborazione e nell'applicazione della politica sociale ed economica».

L'Organizzazione persegue le finalità indicate, mediante convenzioni e raccomandazioni. Le Convenzioni si configurano come trattati internazionali, approvati con i due terzi dei votanti presenti all'assemblea della Conferenza internazionale del lavoro; pertanto, le convenzioni sono rimesse alla ratifica degli Stati¹²⁷ che sono chiamati a rendere conto dell'attuazione: tra i compiti dell'Oil, infatti, vi è anche quello di monitorare i risultati nei singoli ordinamenti nazionali. Le raccomandazioni, invece, sono atti non vincolanti che preparano all'approvazione di una convenzione oppure precisano le modalità di applicazione delle regole o dei principi dell'Oil.

Nella prima fase di operatività dell'Organizzazione furono numerose le convenzioni stipulate, anche in ragione del numero ridotto di Paesi membri (52 nel 1944). A seguito della crescita delle adesioni nel secondo dopo guerra, le convenzioni diminuirono, tanto da richiedere un nuovo modo di agire dell'Oil.

A partire dalla Dichiarazione di Ginevra del 1998, l'Organizzazione ha operato un cambiamento della sua strategia, introducendo i *core labour standard* attorno a quattro obiettivi prioritari: la libertà d'associazione e il riconoscimento effettivo del diritto alla negoziazione collettiva; l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di professione. A rendere effettivi questi obiettivi vi sono otto con-

¹²⁷ Le convenzioni, a seconda delle tematiche affrontate, hanno tassi di ratifica assai variabili; l'Italia è tra i Paesi europei con il maggior tasso di ratifica; tra gli Stati con una tradizione industriale di lungo corso, si segnala che Stati Uniti e Inghilterra hanno sempre avuto, invece, bassi tassi di ratifica delle convenzioni.

venzioni¹²⁸. I menzionati *standard*, a differenza delle convenzioni, non abbisognano di ratifica e impegnano tutti gli Stati che, «anche qualora non abbiano ratificato le convenzioni in questione, hanno un obbligo, dovuto proprio alla loro appartenenza all'Organizzazione, di rispettare, promuovere e realizzare, in buona fede e conformemente alla costituzione, i principi riguardanti i diritti fondamentali che sono oggetto di tali convenzioni».

Oltre agli obiettivi del 1998, l'anno successivo fu approvata un'agenda che mirava e mira a garantire il lavoro dignitoso (cd. *decent work*), mediante tre strumenti fondamentali: occupazione, protezione sociale e dialogo sociale. I *core labour standard* e l'agenda per il lavoro dignitoso rappresentano il nuovo indirizzo dell'Oil che, più che ricercare, come in passato, una puntuale regolazione di settori specifici, ha inteso promuovere «un quadro normativo globale del lavoro, accettato universalmente e condiviso dalle altre organizzazioni internazionali, prima di tutte l'Onu, ma anche l'Oecd e la Wto e in qualche misura anche dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale»¹²⁹.

Gli accordi presentano elementi di criticità che la dottrina ha evidenziato¹³⁰: l'affidamento agli Stati per l'applicazione; la scarsa trasparenza delle trattative tra le parti e dei compromessi raggiunti; l'insufficiente coinvolgimento delle parti sociali; la reticenza a introdurre procedimenti per la composizione delle controversie affidati a arbitri indipendenti.

Inoltre, negli ultimi trent'anni, le priorità di legislazione globale sono mutate e il primato della persona che lavora ha lasciato il posto al perseguimento della libera circolazione dei capitali, delle merci e dei servizi. Sintomatico di questo indirizzo è il preambolo dell'Accordo di Marrakech, del 15 aprile 1994, con cui fu istituita l'Organizzazione mondiale del commercio: le parti firmatarie riconobbero «che le loro relazioni nel campo del commercio e delle attività economiche dovrebbero essere finalizzate ad innalzare il tenore di vita, a garantire la piena occupazione e un volume sostanziale e in continua crescita di reddito reale e di domanda effettiva, e ad espandere la produzione e il commercio di beni e servizi, consentendo al tempo stesso un impiego ottimale delle risorse mondiali, conformemente all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile».

¹²⁸ Le convenzioni sono le seguenti: C87/1948 (sulla libertà sindacale); C98/1949 (sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva); C29/1930 e C105/1957 (entrambe sul lavoro forzato); C138/1973 (sull'età minima di accesso al lavoro) e C182/1999 (sulle forme peggiori di lavoro minorile); C100/1957 (sull'eguaglianza nella retribuzione) e C111/1958 (sulle discriminazioni).

¹²⁹ S. ANTONIAZZI, *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, cit., p. 22.

¹³⁰ T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 128 ss.

Si percepisce in questo preambolo un'inversione tra mezzi e fini rispetto alla Dichiarazione di Filadelfia poiché, rispetto a quest'ultima, gli scambi commerciali assurgono a principio orientatore, mentre la dignità umana retrocede a tautologica, ancorché non motivata, conseguenza benefica dell'apertura dei mercati. È una vera e propria dogmatica degli scambi in cui «la concorrenza è diventata lo scopo e gli uomini un semplice mezzo per raggiungere questo scopo. Non si tratta più di domandarsi se un'estesa competizione commerciale abbia effetti benefici sulle condizioni di vita e di lavoro, ma al contrario se le regole sociali non ostacolino questa competizione».

Ad arginare l'*escalation* liberista, si è posta la Dichiarazione del 1998 *Sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro* che poneva la finalità di assicurare l'efficacia e il rispetto di uno standard inderogabile di diritti fondamentali sul lavoro, raccogliendo principi, istituti e strumenti già previsti in altre otto convenzioni, concernenti la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva, l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, l'abolizione effettiva del lavoro infantile e l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.

La dichiarazione del 1998 è stata sottoscritta al culmine di un processo di significativa espansione delle imprese multinazionali e delle catene di produzione avvenuto negli anni '90, a seguito anche del mutato clima internazionale con la caduta del muro di Berlino e il superamento delle rigidità commerciali che avevano caratterizzato la guerra fredda. Sull'efficacia della dichiarazione del 1998, autorevole dottrina ha sottolineato come essa obblighi anche gli Stati che non l'hanno ratificata all'osservanza dei diritti fondamentali in essa riconosciuti e delle regole di verifica e monitoraggio che prevedono di fornire adeguate informazioni all'Oil. Tale vincolo, infatti, non deriverebbe dall'adesione formale a una convenzione, ma dall'appartenenza (*membership*) stessa all'Organizzazione «da cui discende l'obbligo di rispettare, promuovere e realizzare i principi e diritti fondamentali previsti da tali convenzioni, ritenute l'espressione e lo sviluppo dei principi contenuti nella Costituzione Oil e nella Dichiarazione di Filadelfia»¹³¹. Secondo Supiot, infatti, la violazione di tali obblighi potrebbe portare alla sospensione o alla revoca dei trattamenti preferenziali o alla disapplicazione di altri benefici previsti dagli stessi accordi¹³².

¹³¹ R. CERA, *Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2007, p. 1.

¹³² A. SUPIOT, *What International Social Justice in the Twenty-First Century?*, in *Bulletin for Comparative Labour Relations*, 92, 2016, pp. 1-18. Così anche T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 134 ss.

La tesi – proposta durante il Congresso mondiale dell'*International Society for Labour and Social Security Law* (ISLSSL) di Capetown del 2015 –, che qui si intende condividere, rafforzerebbe le tutele e consentirebbe di aprire uno scenario nuovo di tutela del lavoro. Secondo altra parte della dottrina, invece, la «tesi secondo la quale le violazioni delle Convenzioni Oil, in quanto obbligazioni *erga omnes*, legittimano l'impiego di sanzioni commerciali da parte dei Paesi che rispettano le Convenzioni è altamente problematica. Le Convenzioni dell'Oil non sono dotate di efficacia *erga omnes* e non rientrano nel novero dello *jus cogens*; esse operano in un regime di reciprocità e per assumere natura di norme imperative devono essere ratificate dagli Stati». Per questa ragione, Perulli afferma che sia necessario «promuovere ed estendere a livello multilaterale la logica internormativa della clausola sociale, che impegna gli Stati al rispetto delle Convenzioni dell'Oil sui diritti sociali fondamentali»¹³³.

In sintesi, dunque, per una parte della dottrina sarebbero da sanzionare i Paesi che non rispettano le Convenzioni Oil; invece c'è chi avanza la proposta che siano inserite clausole sociali nei trattati commerciali. Infatti, secondo questa seconda prospettiva, se si dovessero sanzionare o isolare commercialmente i Paesi che non rispettano le disposizioni dell'Oil, si andrebbero a violare le regole del diritto del commercio internazionale. Rimane il fatto che quest'ultima proposta rimane assoggettata alla volontà degli Stati di voler attivare questo tipo di procedimento inibitorio nei confronti degli Stati inadempienti.

Tutto ciò ha notevoli implicazioni pratiche in ordine ai commerci. Infatti, «la concorrenza è falsata quando vengono meno le barriere doganali nei confronti di ordinamenti dove manca la libertà sindacale, dove non sussiste un limite all'orario di lavoro, dove i costi in tema di tutela della salute e della sicurezza sono ridotti, dove non c'è garanzia di parità di trattamento fra uomo e donna, dove c'è sfruttamento del lavoro minorile: a queste condizioni, infatti, è facile produrre ad un prezzo inferiore, negando i diritti collettivi, ed affievolendo i diritti individuali»¹³⁴.

E peraltro non si può non menzionare il fatto che le norme internazionali anche nel nostro ordinamento hanno trovato un riconoscimento alternante e alternativo, sia da parte della giurisprudenza – anche costituzionale¹³⁵ – sia

¹³³ A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, cit., p. 399.

¹³⁴ V. FERRANTE, *L'Italia e l'OIL*, cit., p. 47.

¹³⁵ In questo senso sono da registrare le posizioni discordanti tra una più risalente giurisprudenza che aveva giudicato l'incostituzionalità dell'art. 1 e 12 della l. 2 agosto 1952, n.

da parte del legislatore. Si pensi alla disposizione dell'art. all'art. 8, c. 2 *bis*, d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (introdotto dalla l. 148/2011), che ha abilitato i contratti aziendali a derogare alle norme di legge, prescrivendo «il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro». Si potrebbe dire che tale normativa ha dunque voluto precisare come le norme costituzionali e internazionali costituiscono *solo* un criterio minimo di tutela: «questa previsione della legislazione ordinaria, infatti, vale a mostrare l'errore in cui talora si cade quando si confronta la normativa interna con quella internazionale, scoprendo (come è ovvio) che la legislazione italiana presenta (almeno in via generale) un livello più elevato di tutela rispetto alle disposizioni Oil. Tale risultato è la diretta conseguenza del fatto, del quale i costituenti avevano precisa consapevolezza, che il commercio internazionale richiede un allineamento degli standards protettivi, ove non si voglia rischiare di mettere in concorrenza fra di loro i lavoratori dei vari paesi»¹³⁶. In altri termini, l'uso che il legislatore fa della normativa internazionale è quello di richiamarla quale *standard*, ma in realtà essa ha la diversa finalità di garantire un minimo di tutela per tutti i lavoratori del mondo, trascurando la vigenza del «principio del *favor*, che, al pari della clausola di non regresso delle direttive europee, rappresenta un generale principio di tutto il sistema dell'Oil, imponendo di evitare un riallineamento al ribasso degli *standards*»¹³⁷.

A livello internazionale, al di là di una percezione di irrilevanza, gli standard globali, favoriti anche dalla composizione dell'Organizzazione, hanno contribuito a implementare le tutele dei lavoratori¹³⁸. Non si può che rilevare che l'Oil soffra di «ripiegamenti nazionali, religiosi o identitari, di cui l'attualità offre numerosi esempi. In questo contesto, è l'intera credibilità del

1305, nella parte in cui dava esecuzione della Convenzione Oil n. 89/1948 in materia di lavoro notturno (si vedano anche le sentenze n. 21/1986 e n. 246/1987). Queste pronunce erano accomunate dal mancato riconoscimento dell'efficacia delle convenzioni nel nostro ordinamento e si spingevano, anzi, a dichiararne l'incostituzionalità. Viceversa, dopo la rinnovata composizione della Corte, a partire dal 1986, il giudice delle leggi si orientò verso la valorizzazione delle disposizioni Oil, utilizzandole come parametro per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali: si veda Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 616, nonché Corte Cost. 31 marzo 1988, n. 365. Per una disamina approfondita della giurisprudenza della Corte: *Ivi*, pp. 33-34.

¹³⁶ *Ivi*, p. 36.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Di diverso avviso T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 130.

sistema di organizzazioni multilaterali nato dalla Seconda guerra mondiale a essere oggi sotto minaccia. L'Oil non sfugge a questo rischio, in quanto la ratifica delle sue convenzioni espone gli Stati a un doppio vincolo: devono sottostare al suo sistema di controllo, ma in tal modo si privano di un vantaggio comparativo rispetto ai propri concorrenti»¹³⁹.

L'Oil «ha dimostrato di essere uno degli istituti specializzati delle Nazioni Unite che ha raggiunto i risultati migliori nell'adempimento del proprio mandato riuscendo ad evolversi ed adeguarsi ai mutamenti del mondo del lavoro e delle strutture economiche»¹⁴⁰. L'Organizzazione del lavoro «è stato il principale (e talvolta l'unico) protagonista di questo processo di ripresa valoriale per una globalizzazione socialmente più giusta ed inclusiva»¹⁴¹.

V'è inoltre da sottolineare come il ruolo degli Stati nazionali sia decisivo per garantire una maggiore effettività delle regole internazionali sia sostenendone l'effettivo rispetto nei propri ordinamenti giuridici sia, seguendo le proposte di Supiot, richiedendone il rispetto da parte dei propri *partners* commerciali¹⁴².

Tutto ciò, infine, conferma la rilevanza – non solo nazionale – di istituzioni capaci di raccogliere le istanze degli interessi economici, dei lavoratori e dei datori di lavoro, al fine di addivenire a forme di regolazione che garantiscono i diritti umani, mediante un dialogo strutturato tra tutti gli attori. Lo “spirito” di Filadelfia sembra insomma conferire all'Oil un mandato ben più ampio di quello fondativo¹⁴³ e ancora più attuale, abbracciando la libertà di espressione, di associazione e di contrattazione collettiva, la lotta alla povertà, il dialogo sociale e il tripartitismo, la giustizia sociale, la piena occupazione, il salario minimo e la sicurezza sociale. Si tratta di una prospettiva regolatoria che necessiterebbe una sinergia maggiore tra istituzioni di rappresentanza degli interessi nazionali e internazionali, per implementare e monitorare l'andamento del mercato e delle tutele dei lavoratori.

¹³⁹ A. SUPIOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 139.

¹⁴⁰ A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, cit., p. 392.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² T. TREU, *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 23.

¹⁴³ A. PERULLI, *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione del centenario dell'OIL*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 69.

I principi ispiratori dell'Oil sono stati richiamati recentemente, in vista del centenario dell'Oil, in una Dichiarazione elaborata da una commissione internazionale – la *Global Commission on the Future of Work* –, che può essere sintetizzata nel conseguimento di una «*human-centred agenda for the future of work*»¹⁴⁴. La Dichiarazione non menziona direttamente la partecipazione, ma invita a sviluppare una specifica «attenzione alla libertà di associazione e all'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva quali diritti abilitanti»; inoltre indica come la «cooperazione efficace nei luoghi di lavoro costituisce uno strumento che permette di garantire luoghi di lavoro sicuri e produttivi quando rispetta la contrattazione collettiva e i suoi esiti, e non mette a repentaglio il ruolo dei sindacati».

c) *La partecipazione nelle imprese globali: uno strumento di democratizzazione dei processi economici*

La regolamentazione internazionale sul lavoro e sui diritti sociali è composta da fonti di variegata natura: le regole Oil che sono state analizzate nel paragrafo precedente¹⁴⁵, le clausole sociali dei trattati commerciali, i sistemi generalizzati di preferenza (Gsp)¹⁴⁶, i codici di condotta delle multinazionali, i contratti collettivi transazionali (perlopiù adottati all'interno dei consigli aziendali delle aziende multinazionali ove siedono anche i rappresentanti dei lavoratori)¹⁴⁷.

Di fatto, molta parte della tutela sostanziale del lavoro a livello internazionale passa attraverso i codici di condotta e gli *International Frameworks*

¹⁴⁴ Dichiarazione del Centenario dell'Oil per il Futuro del Lavoro, 26 giugno 2019, in https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_713897/lang--it/index.htm.

¹⁴⁵ Vi sono numerose proposte di regolamentazione internazionale delle imprese: il progetto di codice Onu sulle imprese transnazionali, le *draft norms* sui diritti umani, le linee guida Ocse per le imprese multinazionali e la dichiarazione tripartita dei principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'Oil: G. TEUBNER, *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, cit., p. 136.

¹⁴⁶ I Gsp, in particolare, sono meccanismi attraverso cui si prevede, per accordo tra alcuni Stati, un meccanismo sanzionatorio per quei Paesi che non rispettano i principi fondamentali previsti dalle convenzioni sui diritti umani e sociali; a tali Paesi può essere sospeso l'accesso all'accordo.

¹⁴⁷ È stato scritto che «al posto dell'agognata regolazione vincolante statale, si è diffuso enormemente in tutto il globo un altro tipo di normazione transnazionale: i codici di condotta di impresa, codice di comportamento “volontari” per le imprese transnazionali»: G. TEUBNER, *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, cit., p. 136.

Agreements (Ifa), che prevedono principi e standard che riprendono quelli determinati dall'Oil¹⁴⁸. I codici di condotta sono regole che le aziende decidono unilateralmente per la gestione interna e del personale; gli Ifa, invece, sono accordi sottoscritti tra la parte datoriale e i sindacati dei lavoratori.

Numerosi codici di condotta coinvolgono le comunità di lavoratori delle imprese, in particolare per ciò che concerne il monitoraggio sull'attuazione. Ciò apre spazi nuovi alla contrattazione: infatti «riconoscere ai contratti stipulati da organizzazioni sovranazionali effetti giuridici in capo alle associazioni nazionali a queste aderenti e ai loro associati sarebbe una forma di estensione diversa, ma giustificabile se ritenuta utile per la regolazione di rapporti riferibili all'ambito di rappresentanza delle parti stipulanti, ancorché operanti in diversi contesti nazionali»¹⁴⁹. È certo che tale estensione presenta delle ambiguità, allorché non siano definiti con puntualità i soggetti stipulanti e l'attività sovranazionale di rappresentanza non sia ancorata all'effettiva partecipazione dei lavoratori nelle imprese multinazionali.

La prospettiva di una tale regolazione apre la strada anche di una maggiore tutela transnazionale, in tutte le sedi in cui opera una multinazionale, sulla base del lavoro svolto in Paesi ove l'influenza e la partecipazione sono più diffusi. Così, dinnanzi a uno scenario di deregolamentazione e di arretramento della capacità di tutela della legislazione nazionale, si deve registrare una sempre maggiore attenzione alle forme di partecipazione dei lavoratori, mediante i codici di condotta e gli Ifa, che sono strumenti potenzialmente idonei a innalzare gli standard di tutela dei lavoratori¹⁵⁰.

Infatti, oltre alle forme istituzionalizzate di rappresentanza degli interessi economici e alla generale influenza delle organizzazioni sindacali sovranazionali, negli ultimi decenni si stanno sviluppando forme di democra-

¹⁴⁸ T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 135. Oltre ai codici di condotta vi sono norme di *soft law* che dovrebbero orientare il comportamento delle multinazionali, tra cui in particolare sono da menzionare: *Oecd Guidelines for Multinational Enterprises*; *Ilo Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*; *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*. Si veda: S. ANTONIAZZI, *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, cit., p. 35.

¹⁴⁹ T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 136.

¹⁵⁰ Anche se, come è stato sottolineato più volte, la partecipazione non può da sola sorreggere il peso delle sfide che il mercato globale pone in termini di tutela dei diritti dei lavoratori. È stato scritto: «oggi parlare di una partecipazione o di un controllo dei lavoratori, come isolati fattori di ricostruzione economica o di evoluzione sociale, sarebbe come prendere un tornio da una fabbrica e pretendere che esso da solo produca un cannone o una macchina»: M. NIGRO, *Democrazia nell'azienda*, Sestante, Roma, 1946, p. 107.

tizzazione dei rapporti economici che si sviluppano all'interno delle grandi imprese multinazionali. In direzione di una sempre maggiore proceduralizzazione del potere imprenditoriale, si stanno «rafforzando rapporti sindacali basati sul riconoscimento di diritti procedurali, funzionali al coinvolgimento e alla corresponsabilità del sindacato nella vita dell'azienda, attraverso la predisposizione di procedure o l'istituzione di organismi idonei a garantire l'effettiva partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali»¹⁵¹.

Tali esperienze partecipative si stanno sviluppando particolarmente «nei nuovi contesti di manifattura ad alta intensità di investimenti tecnologici operanti in un contesto di economia mondiale caratterizzato da forte competitività e da molteplici mercati di nicchia»: il successo di queste “produzioni intelligenti” richiedono continui adattamenti che implicano forme di partecipazione attiva dei lavoratori¹⁵².

Solo per guardare a imprese multinazionali italiane, ove la partecipazione non è sorretta da una legislazione nazionale cogente, vi sono esempi positivi in cui l'accordo tra sindacati e datori di lavoro ha permesso un avanzamento della partecipazione dei lavoratori e l'allargamento delle tutele per le catene di valore di queste imprese. È il caso di Eni in cui dapprima è stato istituito il Comitato aziendale europeo (1995) e in seguito è stato sottoscritto un accordo transazionale sulla rappresentanza sindacale e sulla responsabilità di impresa, oltre che l'istituzione di un Osservatorio paritetico su salute e sicurezza. Simile percorso è avvenuto anche in Enel ove l'istituzione del Cae (2008) ha di fatto creato le condizioni per la sottoscrizione di un Ifa nel 2017. Quest'ultimo prevede il diritto dei lavoratori a ricevere informazioni strategiche, la composizione di strategie di sviluppo e aspettative dei lavoratori e introduce sistemi di risoluzione delle controversie. Inoltre, sono stati istituiti tre *multilateral committees* sui temi particolarmente rilevanti (pari opportunità, salute e sicurezza, formazione) e il *Global Works Council*. Pur nelle difficoltà di applicazione di questa articolata rete di rappresentanza sindacale e dei lavoratori¹⁵³, si dimostra in questi casi come la presenza di

¹⁵¹ A. LOFFREDO, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 39.

¹⁵² T. TREU, *Conclusioni*, cit., pp. 345-346.

¹⁵³ È stato, infatti, sottolineato come tali disposizioni trovino «difficoltà d'applicazione in sede locale, particolarmente in America Latina, in presenza di una dispersione sindacale (sindacati locali non affiliati o affiliati ad altre sigle)», in S. ANTONIAZZI, *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, cit., p. 38.

una normativa che tuteli la presenza sindacale e la partecipazione dei lavoratori abbia influenza positiva sulle dinamiche partecipative a livello sovranazionale. Ancor più rilevante è l'esempio di Salini Impregilo – attualmente denominata Webulid S.p.A. – che con l'accordo quadro del 2004, che contiene la tutela dei lavoratori migranti assunti dalle società in subappalto, ha previsto il riconoscimento della libertà, dei salari minimi, dei contributi pensionistici, della regolazione degli orari di lavoro, della formazione professionale e di forme di *welfare* aziendale. Anche in questo caso, i benefici dell'accordo sono stati particolarmente rilevanti per i lavoratori migranti e nei Paesi dove il livello di tutela è inferiore ¹⁵⁴.

Si pone il problema oggi di sostenere queste significative esperienze transazionali di partecipazione dei lavoratori, tenendo conto di un ordinamento internazionale che si connota come coordinamento di ordinamenti plurimi la cui caratterizzazione non risiede tanto nel territorio, quanto nella regolazione settoriale. In tal senso la dottrina giuridica da tempo si interroga su come tutelare i diritti, tra cui quelli di partecipazione, conferendo loro rilievo costituzionale.

Teubner ha sostenuto la tesi secondo cui l'interazione tra codici di condotta privati e statali possa condurre non solo «verso una giuridificazione, bensì verso una costituzionalizzazione di imprese transnazionali»; in tal senso i «*corporate codes* costituiscono il primo passo per una costituzione di impresa specificatamente transnazionali – intese come costituzioni in senso stretto» ¹⁵⁵. Così, secondo il giurista tedesco, «nel processo di globalizzazione la positivizzazione di norme costituzionali si sposta dal sistema politico a diversi settori sociali, i quali producono norme costituzionali della società civile parallelamente a norme costituzionali politiche» ¹⁵⁶. L'autore è convinto – riprendendo e attualizzando il pensiero di Karl Polanyi – che all'ondata di costituzionalizzazione neoliberale seguirà un costituzionalismo sociale come forma di reazione alla deregolamentazione.

Questa suggestiva prospettiva pone l'accento sulla capacità che hanno le società transnazionali e i sindacati internazionali di incidere sulle condizioni

¹⁵⁴ È stato messo in luce che l'impegno per i lavoratori migranti ha portato Salini Impregilo «a essere la capofila dell'accordo del Consorzio per i lavori al Canale di Panama e a sostenere i diritti dei lavoratori stranieri nel Qatar (in relazione alla *kafala*, cioè la confisca del passaporto come strumento di ricatto)»: *Ivi*, p. 39.

¹⁵⁵ G. TEUBNER, *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, cit., p. 137.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

di lavoro di un numero crescente di lavoratori nel mondo e indubbiamente evidenzia la capacità di influenza dei codici di condotta. D'altra parte, però, un eccessivo ottimismo in ordine alla diffusione di pratiche in grado di divenire vincolanti a livello internazionale e di elevare i diritti dei lavoratori, solo in quanto adottate dalle parti sociali e dalle imprese, rischia di essere mal riposto. Sembra più realistica, la prospettiva di un costituzionalismo "d'influenza" che, a partire dai sistemi costituzionali nazionali, proprio nella sfera economica sia in grado, grazie al sostegno delle parti sociali, di avere ricadute positive anche al di fuori dei singoli ordinamenti. È questo ciò che è accaduto con le regole della codeterminazione (*Mitbestimmung*) tedesca che sono state esportate al di fuori della Germania in tutte le aziende incorporate nei gruppi tedeschi¹⁵⁷.

A sorreggere l'influenza costituzionale di una partecipazione incisiva debbono concorrere molteplici fattori. La realtà dei rapporti economici internazionali, infatti, impone lo sviluppo di efficaci regole sociali nei rapporti economici globali che devono essere attivate «anzitutto dalle istituzioni pubbliche – Stati nazionali e organizzazioni internazionali – con le forme giuridiche loro proprie (trattati, convenzioni, regolamenti) e sia dalle organizzazioni sociali, con gli strumenti delle *guidelines*, dei codici di condotta e degli accordi collettivi»¹⁵⁸.

In primo luogo, è necessario che sia mantenuta «una rete di regole sociali internazionali, rafforzata dagli Stati nazionali con interventi nelle sedi internazionali e nel loro territorio, che può contribuire a evitare che la concorrenza globale si avvantaggi della violazione dei diritti sociali fondamentali»¹⁵⁹. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito attraverso politiche di incentivo o disincentivo di accordi che rispettino gli standard internazionali. Ciò farebbe fare un salto di qualità ai trattati perché «ne supererebbe materia esclusivamente interstatale, aprendola ai rapporti inter privati, e rafforzandone così gli strumenti applicativi»¹⁶⁰. In altri termini, grazie alle politiche di incentivo si aprirebbe la possibilità di diffondere standard di lavoro minimi, oltre gli Stati, ma grazie al loro intervento.

¹⁵⁷ Tra cui si veda il caso paradigmatico della Lamborghini in Italia. Per una rassegna completa dei casi di "esportazione" della partecipazione, si veda: N. GIRELLI, *Una ricerca sul campo*, in FONDAZIONE UNIPOLIS (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁵⁸ T. TREU, *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, cit., p. 137.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ivi*, p. 133.

Inoltre, sono significative – nel campo economico – le legislazioni continentali ¹⁶¹ e nazionali ¹⁶² che, laddove attuate con una presenza significativa e incisiva dei lavoratori negli organi di gestione o sorveglianza, come quelle nelle imprese tedesche, creano le condizioni perché tali strumenti siano esportati e per avviare processi democratici soprannazionali. I gruppi societari tedeschi che hanno acquisito aziende italiane, per esempio, hanno avviato meccanismi di partecipazione nel territorio italiano; le multinazionali italiane che hanno previsto accordi internazionali mediante i quali coinvolgere lavoratori hanno adottato tale modello anche nei Paesi in cui tali forme – anche in ordine alla parità di genere – non sono previste. Si tratta di una trasversalità capace di mobilitare la partecipazione dei lavoratori e che disvela un innalzamento della consapevolezza della interazione tra gli ordinamenti ben maggiore di quanto talvolta si sia riusciti a mettere a fuoco ¹⁶³.

Infine, i sindacati internazionali sono fondamentali per sorreggere la partecipazione e permettere che gli accordi – particolarmente gli Ifa – siano veramente rispettati, attraverso un rapporto tra organizzazioni internazionali e locali, anche per controllare le catene di fornitura.

Nel contesto di queste articolate forme di stabilizzazione e incentivo alla partecipazione, l'introduzione in alcuni Paesi di forme di partecipazione potrebbe avere – e già in parte ha – una potenzialità espansiva nella catena di produzione a livello globale, in quanto gli stessi lavoratori mirano – se hanno gli strumenti per renderlo possibile – a mantenere livelli di diritti partecipativi elevati in ogni sede delle imprese multinazionali. In questo senso, dunque, la partecipazione dei lavoratori potrebbe contribuire a invertire la

¹⁶¹ Di ciò è un esempio la moltiplicazione degli Ifa grazie alla diffusione dei Comitati Aziendali Europei (CAE). È stato rilevato che gli Ifa sono più 300 a livello mondiale, ma per il 90% sono stati stipulati da aziende con sede in Europa. S. ANTONIAZZI, *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, cit., p. 36.

¹⁶² Si veda la legge francese del 27 marzo 2017 che obbliga l'impresa capofila al controllo delle imprese collegate o legate da contratti di subappalto circa il rispetto dei diritti umani anche fuori dallo Stato.

¹⁶³ In dottrina è stato auspicato una sorta di divieto di regresso, ovvero l'impossibilità di rinunciare alla partecipazione una volta adottata: «Una volta che nella determinazione delle condizioni di lavoro, o di altri affari che lo concernono, è stato posto in essere il metodo partecipativo, questo diviene irretrattabile. Si vuol dire che tali istituzioni modificano non solo il modo di pensare degli individui, ma il modo di essere dell'organizzazione sociale proprio per la loro natura costituzionale, che è cosa ben diversa della loro natura commerciale o lavoristica»: M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., p. 13.

tendenza messa in luce da Colin Crouch secondo cui la trasformazione alla base dell'avanzamento della postdemocrazia è il «crescente potere politico dell'azienda»¹⁶⁴; potere che si manifesta nei rapporti endo-aziendali e nei confronti delle autorità pubbliche.

Si deve riconoscere che tale prospettiva è solo a tendere, perché da decenni il «diritto autopoietico dell'economia globale ha positivizzato uno strato di norme costituzionali al di sopra delle proprie norme di diritto dei contratti»¹⁶⁵. Si tratta allora di poter contare sulle disposizioni costituzionali che legittimano e garantiscono la partecipazione dei lavoratori al fine di innestare percorsi di tutela e promozione del lavoro. La partecipazione economica così configurata, a nostro avviso, permette al costituzionalismo di avere efficacia nella dimensione globale.

Le crescenti disuguaglianze sociali ed economiche, incrementate dalle crisi economiche, sanitarie e belliche dell'ultimo decennio, rappresentano una sfida per i principi fondativi dell'ordinamento internazionale del lavoro – fondati, a partire dalla Dichiarazione di Filadelfia, sui due principi secondo cui il lavoro non è una merce ed è necessaria una lotta contro la povertà per la prosperità di tutti – e necessitano il superamento di una prospettiva solamente concorrenziale del mercato globale. L'ordinamento internazionale dovrebbe tentare di superare il fallimento sociale della globalizzazione¹⁶⁶ per creare le condizioni di un condizionamento socialmente positivo: in questo senso, il rafforzamento della vincolatività delle convenzioni OIL e l'espansione di forme di partecipazione dei lavoratori nelle “catene di valore”, mediante il supporto normativo vincolante delle normative nazionali, sembrano essere gli strumenti minimi per garantire realmente ovunque la prosperità auspicata dalla Dichiarazione di Filadelfia. Si tratta, anche a livello internazionale, di trovare modalità cogenti per coniugare rappresentanza degli interessi e partecipazione dei lavoratori ai livelli in cui si sviluppa il mercato globale. Potrebbe essere riproposta l'idea di una “costituzione del lavoro” come era stato fatto per lo Stato sociale a metà del XX secolo, secondo l'idea prospettata da Sinzheimer di un «ordinamento che, per il tramite della legge o di accordi, in determinati settori chiama i dipendenti a esercitare insieme ai datori di lavoro diritti di disposizione che in precedenza spettavano

¹⁶⁴ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., p. 118.

¹⁶⁵ G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, p. 3.

¹⁶⁶ A. PERULLI, *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione del centenario dell'OIL*, cit., p. 71.

soltanto ai secondi»¹⁶⁷. Ciò non solo per garantire l'effettività interna, ma anche per estendere la dimensione della partecipazione economica – propria di alcuni ordinamenti europei – in una dimensione globale. In questo senso, sembra che la partecipazione dei lavoratori possa contribuire a far emergere la forza di un costituzionalismo sociale, inteso quale struttura ordinamentale transnazionale a tutela dei diritti e delle forme di democratizzazione sovranazionali¹⁶⁸ che, in questa sede, si è trattato solo di tracciare come prospettiva di fondo ispirata dall'art. 46 e dall'art. 11 della Costituzione italiana, che indica la finalità di un ordinamento internazionale che persegua la giustizia tra le nazioni; una prospettiva che necessiterebbe di un sostegno degli Stati e della comunità internazionale ben più ampio per riuscire a garantire un adeguato livello di tutela dei lavoratori nei loro diritti fondamentali e attraverso procedure partecipative.

¹⁶⁷ H. SINZHEIMER, *Das Wesen des Arbeitsrechts*, in H. SINZHEIMER (a cura di), *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1976. Citatos da G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, cit., p. 6.

¹⁶⁸ Sul tema del costituzionalismo sociale applicato ai rapporti transazionali si rimanda a A. GOLIA, *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali: tra pluralismo e responsabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

CONCLUSIONI

«La condizione operaia non verrà dunque distrutta da provvedimenti giuridici, come la nazionalizzazione delle grandi industrie, o la soppressione della proprietà privata, la concessione ai sindacati del potere necessario alla conclusione di contratti collettivi, o con delegati d'officina o col controllo delle assunzioni.

Tutte le misure proposte, abbiano l'etichetta rivoluzionaria o quella riformista, sono puramente giuridiche, e la miseria degli operai, come anche il rimedio a questa miseria, non si pongono sul piano giuridico. [...]

Non nelle rivendicazioni è possibile cercare rimedio alla infelice condizione operaia. [...]

E le rivendicazioni esprimono tutta o quasi la sofferenza dello sradicamento. [...]

È necessario mutare il regime dell'attenzione durante le ore lavorative, la natura degli stimoli che spingono a vincere la pigrizia o lo sfinimento – stimoli che oggi sono esclusivamente la paura e il denaro –, la natura dell'obbedienza, la scarsa quantità d'iniziativa, di abilità e di riflessione richiesta agli operai, l'impossibilità loro di prendere parte col pensiero e col sentimento alla totalità del lavoro aziendale, l'ignoranza, a volte completa, del valore, dell'utilità sociale, della destinazione degli oggetti prodotti, la assoluta separazione fra vita lavorativa e vita familiare. L'elenco potrebbe continuare»¹.

La ricerca ha tentato di esplorare il versante economico del disegno costituzionale di «democrazia sostanziale»², particolarmente soffermandosi sulle forme attraverso cui la 'persona che lavora' può partecipare alla vita del Paese e mediante le quali la cittadinanza non è intesa solo come condizione

¹S. WEIL, *La prima radice: Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, cit., pp. 63-64.

²G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, cit.

per l'esercizio delle libertà e dei diritti politici, ma plasma i rapporti economici e li orienta ai principi di uguaglianza e democrazia.

Si è inteso dare una lettura unitaria dei «rapporti economici» che dalla partecipazione dei lavoratori giungesse alla rappresentanza degli interessi, attraversando le disposizioni sulle formazioni sociali coinvolte nel mercato (sindacati e associazioni datoriali), nonché sull'impresa, e tentando di restituire una visione più complessiva della partecipazione del cittadino nel suo agire economico.

Nel primo capitolo si è inteso far emergere come il problema della partecipazione economica sia sorto nell'età moderna e contemporanea con le rivoluzioni industriali. La scissione tra organizzazione della fabbrica e lavoratore, proseguita con il sistema fordista di produzione, ebbe una serie di conseguenze: la divisione tra capitale e lavoro, da un lato, produsse la perdita di controllo sulla produzione da parte del lavoratore sia sul prodotto, sia sul processo produttivo³; inoltre, fece sì che il lavoro si riducesse a fattore produttivo organizzato dal capitale, ovvero merce da scambiare nel costituendo «mercato del lavoro»⁴. Mentre precedentemente il lavoro era perlopiù autonomo e artigianale, con le rivoluzioni industriali il lavoratore divenne semplicemente un prestatore di un'opera quantificabile mediante il prezzo costituito dall'orario di messa a disposizione (e non dal prodotto): si assistette alla «progressiva scomparsa nel lavoro delle abilità di tipo artigianale a favore delle macchine fatte funzionare dagli operai»⁵. Si capisce allora perché, in quel passaggio storico, il «distacco tra la manodopera e i mezzi di produzione» determinò nell'operaio «il completo disinteresse per il profitto dell'industria presso cui lavora»; l'operaio prestava, infatti, «una collaborazione puramente tecnica all'azienda» inserendosi «nel processo produttivo in condizione di estraneità alle ragioni e ai risultati dell'attività economica che concorre a realizzare»⁶.

³ S.A. MARGLIN, *A che servono i padroni? Origini e funzioni della gerarchia nella produzione capitalistica*, in D.S. LANDES, *A che servono i padroni? Le alternative storiche dell'industrializzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 1987, pp. 13-59.

⁴ In questo passaggio analizzato da Polanyi riecheggia l'analisi di Marx: «in origine l'operaio vende al capitalista la propria forza lavorativa in quanto gli mancano i mezzi materiali per la produzione d'una merce; ma adesso la stessa forza lavorativa individuale non risponde al suo ufficio se non viene venduta al capitalista. Essa funziona oramai solo in una connessione che si stabilisce soltanto dopo che è stata venduta, nell'opificio del capitalista»: K. MARX, *Il capitale. Critica dell'economia politica*, vol. III, Editori riuniti, Roma, 1977.

⁵ R. BODEI, *Dominio e sottomissione: schiavi, animali, macchine, intelligenza artificiale*, cit., p. 247.

⁶ P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, cit., pp. 28-29.

Lo *ius mercatorum* ebbe una codificazione favorevole: il contratto di lavoro, lo statuto societario, l'ostilità verso i sindacati furono fattori giuridici che consolidarono il regime di potere all'interno del processo produttivo. In generale fu il diritto del lavoro, o il diritto del capitale, a cristallizzare le posizioni organizzative delle imprese: si assistette all'«oggettivazione» gius-lavoristica del lavoratore come soggetto senza alcuna possibilità concreta di realizzare, attraverso il contratto, la propria libertà»⁷.

La separazione tra opera e prodotto comportò due movimenti che incisero sulla concezione di partecipazione nel lavoro: da un lato, infatti, pose le condizioni per il conflitto come modalità di relazione tra lavoratori e datori di lavoro, tra movimenti sindacali e datoriali, facendo emergere che la 'questione operaia' non potesse essere più trattata dalla dottrina giuridica come problema di rapporti privati, rilevando nella dimensione pubblica e – come sostenne Santi Romano – addirittura essendo fattore della crisi dello Stato; la contrapposizione tra capitale e lavoro, d'altra parte, pose il problema di pensare un processo di riappropriazione di una forma di libertà maggiore nel lavoro e di partecipazione dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Gli effetti della rivoluzione industriale fecero emergere la necessità di trovare istituti e modalità organizzative attraverso cui riportare la persona al centro delle relazioni economiche, anzitutto nelle fabbriche.

L'inizio del XX secolo evidenziò le contraddizioni dello Stato liberale in ambito economico che, concedendo immunità alle società di capitali, aveva misconosciuto i diritti del lavoro e delle organizzazioni rappresentative. Il nuovo secolo vide «l'ingresso dei sindacati nella politica e nella vita pubblica dello Stato»⁸. I sindacati allargarono il loro campo di azione, non limitandosi ai problemi legati all'orario di lavoro o alla retribuzione, ma guardando all'insieme della vita dei propri associati e organizzando, al di fuori della rappresentanza che lo Stato liberale poteva riconoscere per le sue stesse caratteristiche, un popolo sempre più strutturato e capace di dare forma alle proprie istanze.

La diffusione dei moti sociali non più trascurabili e l'allargamento progressivo del diritto di voto evidenziarono la necessità di superare le semplificazioni dello Stato liberale. Così, se da un lato la scienza gius-lavorista aprì i confini della teoria solamente contrattuale del rapporto di lavoro, i pubblicisti dovettero affrontare la questione della rilevanza pubblica delle

⁷ A. PERULLI, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, cit., p. 5 [nostra traduzione].

⁸ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 129.

organizzazioni di rappresentanza degli interessi. La realtà dei movimenti sociali impose alla dottrina di accompagnare e commentare i mutamenti e i diversi modelli di rapporto tra lo Stato e le forze sociali, tra cui si sono segnalati quello della Costituzione di Weimar e il regime corporativista in Italia. Tali modelli sono stati «due espressioni del proprio tempo, due risposte costituzionali alle domande del proprio tempo storico, imperfette sì ma serbanti nel proprio messaggio diagnosi e proposte meritevoli d'essere riprese e sviluppate»⁹.

La Costituzione di Weimar introdusse forme di partecipazione dei lavoratori nelle aziende e di raccordo tra il livello territoriale e nazionale degli interessi economici, mediante un sistema di Consigli. Il progetto consigliere tedesco, ancorché non attuato, ebbe una rilevanza significativa nella cultura partecipativa, permettendo – nel Secondo dopoguerra – la diffusione delle condizioni di una legislazione sulla co-determinazione aziendale. Si è messo in luce come la dottrina che accompagnò il disegno costituzionale avesse colto che la rappresentanza degli interessi fosse oramai tema da declinare nel testo costituzionale e nella riflessione sul rinnovamento dello Stato liberale, essendo divenuta una rappresentanza di fatto complementare a quella politica¹⁰.

Il corporativismo italiano, «pur con le sue specificità legate alla contingenza politica del regime, rimane essenziale per comprendere il senso della grande trasformazione che si produce nel corso del Novecento»¹¹. Esso esprimeva «la crisi della modernità borghese, si poneva come segno della modernità post-borghese, era insomma carico di storicità in perfetta corrispondenza con i caratteri assunti dal mondo contemporaneo»¹². Non v'è dubbio che l'esperienza corporativa fascista abbia influenzato, per distonia, la qualificazione giuridica dei corpi intermedi nello Stato costituzionale e, con riferimento a quelli in campo economico, in ordine ai profili della partecipazione dei lavoratori e della loro rappresentanza sindacale.

Il corporativismo, d'altra parte, non fu solo quello introdotto dal regime fascista, ma una dottrina che tentò una via di ricomposizione del pluralismo entro lo Stato e che vide una molteplicità di approcci; si pensi alle posizioni espresse dal pensiero cattolico che erano assai variegiate, ma unificate da una critica forte al liberalismo economico al quale si imputava la mancanza di

⁹ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 223.

¹⁰ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 128 ss.

¹¹ M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Treccani, Roma, 2012, p. 3.

¹² P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 181.

una regolazione della conflittualità sociale interna al sistema produttivo e dalla critica al corporativismo fascista in cui l'individuo era pensato solo in quanto appartenente all'organizzazione statale¹³.

In Italia le esperienze sindacali e di partecipazione diretta dei lavoratori, precedenti alla Seconda guerra mondiale, avevano fatto emergere problemi che furono poi discussi in sede di dibattito costituente e soluzioni che contribuirono a predeterminare la cosiddetta "via italiana" alle relazioni industriali. Ci si riferisce, in particolare, ad un elemento culturale e a uno organizzativo. L'esperienza consigliare a Torino, ispirata da Gramsci, infatti, – a differenza di quella mutualistica e cooperativa sperimentata dal movimento cattolico – aveva individuato il fine della partecipazione operaia nel sovvertimento del potere interno all'impresa. Sotto il profilo organizzativo sindacale, inoltre, emerse fin dal primo '900 il difficile rapporto tra le diverse forme e i livelli di partecipazione e di rappresentanza dei lavoratori: le Camere del lavoro, infatti, agivano in un ambito territoriale, avendo funzioni di accompagnamento del lavoratore nella sua formazione; le Commissioni interne, invece, erano frutto di una diretta determinazione dei lavoratori e, infine, v'erano le Federazioni di mestiere che aggregavano i lavoratori dei diversi settori. Il problematico coordinamento tra queste istituzioni di tutela e rappresentanza fu un elemento che, nella transizione verso il regime repubblicano, impedì di fatto l'approfondimento di un sistema di partecipazione complessivo a partire dai luoghi di lavoro.

La dottrina giuridica italiana apparve, nei primi decenni del '900, attraversata da dibattiti accesi circa i mutamenti sociali in corso, quasi a manifestare un'insofferenza crescente «per la separazione tra Stato e società, che nel modello dello Stato di diritto [...] era arrivata a proporsi quasi come una contrapposizione» e «per l'atteggiamento individualistico, che pretendeva risolvere la complessa dialettica sociale nella simbiosi semplicissima fra individuo e Stato»¹⁴. La riflessione pubblicistica, in particolare, affrontava il problema della rappresentanza degli interessi organizzati e si interrogava su come tale rappresentanza avrebbe potuto incidere sull'unità dello Stato oppure avrebbe potuto integrare la rappresentanza politica che, parimenti, era in mutamento; si trattava, in altri termini, di comprendere in che modo far confluire le istanze sociali emergenti nel mondo del lavoro¹⁵.

¹³ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 21.

¹⁴ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, cit., p. 172.

¹⁵ Come è stato annotato, «le organizzazioni d'interesse, introducendo nella riflessione giuspubblicistica il pluralismo dei poteri sociali, hanno dato un volto nuovo alla società civi-

Nel secondo capitolo si è posta l'attenzione sulla concezione della democrazia costituzionale; essa è una democrazia sostanziale, ovvero intesa a estendere il proprio "spessore", non limitandosi alla "superficie" dei rapporti politici. Tale concezione di democrazia trova il suo fondamento nel lavoro, che era pensato come progetto trasformativo della società verso la realizzazione di quelle condizioni e finalità di uguaglianza sostanziale indicate nell'art. 3 Cost.

Il lavoro è il – e al – centro dei rapporti non solo politici, ma anche economici della comunità prefigurata dai costituenti. Pertanto, a partire dal lavoro, si è inteso ripercorrere le disposizioni del Titolo III della Prima parte della Costituzione.

La lettura degli atti dell'Assemblea costituente ha reso possibile sottolineare come le forme di democrazia economica e sociale non fossero considerate il complemento della democrazia politica, ma come quest'ultima fosse l'esito delle prime. La democrazia economica, infatti, assunse nella Carta un valore istituyente di quella politica poiché radicata nella quotidianità dei rapporti e, in particolare, nell'attività lavorativa, fondamento della Repubblica.

La democrazia economica, inoltre, non era ristretta solamente alle forme di intervento dello Stato per la regolazione, la pianificazione e la gestione dei rapporti economici – e dunque concepita come l'esercizio dell'autorità politica sui poteri economici – ma anche come processo di democratizzazione degli scambi economici dal loro interno, mediante forme di partecipazione, di garanzia delle libertà e di bilanciamento dei poteri. In tale ottica, gli strumenti costituzionali di partecipazione economica analizzati – così come immaginati dal costituente – avevano la finalità di incrementare le modalità con cui i cittadini avrebbero potuto, autonomamente e in modo collettivo, contribuire alla vita democratica sostanziale e avere la possibilità di sviluppare la loro personalità; in altri termini, incrementare «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2, Cost.).

Ci si è soffermati a commentare la genesi e le interpretazioni dell'art. 46 Cost. che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'impresa. Con tale scelta si è voluto enfatizzare come il menzionato articolo

le del XX secolo, che, riducendo la distanza con le istituzioni pubbliche, non hanno fatto venire meno, però, l'esigenza di mantenere una dialettica tra lo Stato, fondato sull'eguaglianza dei cittadini, e la società, espressione della diseguaglianza degli interessi»: S. MANGIAMELI, *Presentazione*, in *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 17.

abbia una pregnanza che non sempre è stata sottolineata, andando a indicare una forma di inveroamento concreto del fondamento lavoristico nel prescrivere un'attiva e incisiva partecipazione dei lavoratori nello svolgersi dei rapporti economici.

Dal dibattito in Assemblea costituente emerge come il diritto di collaborazione dei lavoratori fosse considerato dalle Madri e dai Padri costituenti un essenziale strumento di controllo e di partecipazione nell'attività economica: infatti, pur nella difficoltà di trovare una formulazione dell'art. 46 Cost. tale da conciliare le diverse istanze, la 'collaborazione' era stata inserita come concreta declinazione del progetto di fondare la Repubblica sul lavoro. Il diritto a collaborare alla gestione delle imprese, infatti, innestava nel nostro ordinamento costituzionale un modello di lavoro che, differenziandosi da quello standardizzato impostosi nella catena di montaggio di stampo taylorista, mirava a valorizzare la persona che lavora. Il costituente, infatti, a partire da una visione antropologica del lavoro, intendeva restituire a ciascun lavoratore una forma di responsabilità circa i fini della propria opera, sia nei confronti della fabbrica, sia nei confronti dei consumatori e della comunità esterna al luogo di lavoro. In questo senso si può dire che la Costituzione tenti di ricucire la divisione rigida tra organizzazione del lavoro (attribuita, dopo la rivoluzione industriale, ai detentori del capitale) e lavoratore.

Il diritto di collaborazione dei lavoratori assume, dunque, un significato di riconciliazione tra lavoro e capitale, non appiando i confliggenti interessi tra lavoratori e datori di lavoro, né convertendo l'intero sistema produttivo verso un modello collettivistico, ma innestando nel sistema produttivo capitalistico elementi per riqualificare il rapporto di subordinazione verso forme di partecipazione del lavoratore in grado di conferire dignità al contributo di ciascuno – così come nello spazio pubblico, così anche – nel luogo di lavoro. La partecipazione dei lavoratori rappresenta dunque il tentativo di permeare le relazioni economiche mediante strumenti che facciano emergere «la persona che lavora»¹⁶ e non soltanto la prestazione del lavoratore.

La partecipazione dei lavoratori si configura, inoltre, come la declinazione del diritto all'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori» (art. 3, c. 2 Cost.) all'organizzazione economica del Paese. Pertanto, l'art. 46 Cost. non può leggersi alla stregua di una norma che ha un'incidenza meramente privatistica, regolativa di rapporti di lavoro. Assume invece un valore per l'in-

¹⁶ A. SUPLOT, *Grandeur et misère de l'État social: Leçon inaugurale prononcée le jeudi 29 novembre 2012*, cit., p. 32.

tero ordinamento costituzionale, sostanziando la partecipazione nei luoghi di lavoro e, quindi, andando ad avvalorare e radicare il fondamento lavoristico. Si potrebbe affermare, infatti, che solo grazie al riconoscimento del diritto di collaborazione dei lavoratori, il principio lavoristico può assumere il valore di reale fondamento dell'ordinamento democratico. La mancata attuazione dell'art. 46 ha, però, privato il lavoro della sua potenzialità partecipativa e, dunque, istituyente della democrazia costituzionale.

Ad avvalorare tale lettura, a differenza di altre disposizioni premianti la libertà dei lavoratori di attivare strumenti costituzionali di tutela (come l'art. 39 Cost.), l'art. 46 non configura uno strumento ad applicazione eventuale, ma un diritto da riconoscere al lavoratore. Se, infatti, la libertà sindacale è tutelata in modo pieno, fino a riconoscere ai sindacati la facoltà di non accedere ai meccanismi costituzionali per la contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes*, l'art. 46 Cost. definisce un diritto che 'deve' essere disciplinato dalla legge. In tal senso, dunque, la libertà sindacale può trovare forme di sostegno legislativo e istituzionale, mentre la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è strumento – costituzionalmente – necessario dello sviluppo dei rapporti economici.

In questa chiave di lettura complessiva e alla luce della ricostruzione del dibattito costituente, si può giungere alla conclusione che il modello costituzionale di collaborazione indichi una partecipazione stabile, attiva e incisiva dei lavoratori; essa comprende quelle forme che non sono sottoposte alla volontà unilaterale dei soggetti coinvolti, ma stabiliscono un canale procedurale di rapporto tra le persone che partecipano con il loro lavoro all'attività delle imprese, in grado di animare costantemente – se pur con intensità variabile – le relazioni economiche nei luoghi di lavoro. Tali forme di collaborazione non possono essere meramente consultive, ma devono poter garantire forme di influenza sulla 'gestione' dell'impresa e perciò comprensive di poteri di veto – almeno su alcune materie – e di una rappresentanza stabile dei lavoratori.

Una partecipazione di siffatta specie si coordina con lo sviluppo della libertà sindacale: infatti, una partecipazione veramente incisiva definisce chiaramente gli interessi entro le aziende e permette che l'organizzazione sindacale si alimenti dal contributo costante dei lavoratori entro i luoghi di lavoro. Viceversa, forme di coinvolgimento dei lavoratori sembrano oscurare il ruolo della contrattazione aziendale e del contributo possibile delle parti sociali in azienda. Si tratta, infatti, di forme che creano una "finzione" partecipativa: illudono la libertà dei lavoratori all'interno di un disegno funzionalista che però non li vede partecipi delle istanze ultime del loro contributo.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi dell'evoluzione della normativa e delle prassi circa la partecipazione dei lavoratori, i rapporti sindacali e le istituzioni di rappresentanza degli interessi. All'inizio della ricerca si erano posti alcuni quesiti fondamentali: quali conseguenze avesse avuto la mancata attuazione dell'art. 46 sui rapporti economici e sul sistema democratico; in quale misura l'assenza di una partecipazione "di base" potesse aver influito sui "fallimenti" e le parziali attuazioni degli artt. 39 e 99 Cost. Ci si era domandato, infatti, se il *deficit* rappresentativo delle istituzioni preposte ad essere la sede degli interessi fosse legato alla mancata attuazione delle disposizioni costituzionali sulla partecipazione e sui sindacati e se vi fosse ancora uno spazio costituzionale da preservare per tali istituzioni.

Per tentare di rispondere a tali quesiti si è ricostruita l'evoluzione storico-teorica del rapporto tra parti sociali. Si è fatto emergere come il complessivo contesto politico ed economico del periodo costituente e di quello immediatamente successivo favorì la configurazione di una «società pluralistica altamente conflittuale, e perciò non adatta a recepire soluzioni di tipo garantistico delle relazioni tra i gruppi sociali»¹⁷. A partire dalla caduta del governo di unità nazionale e dalla – in parte conseguente – rottura dell'unità sindacale, il sistema delle relazioni economiche si attestò in modo difforme rispetto al disegno costituzionale.

In questo contesto, il complesso delle disposizioni costituzionali sul versante partecipativo è stato disatteso. Si tratta di una 'elusione' costituzionale che ha precise cause¹⁸: l'accentramento delle relazioni economiche in capo ai sindacati confederali, l'abbandono del tracciato dell'art. 39 Cost. e l'accantonamento della partecipazione attiva dei lavoratori hanno creato le condizioni perché il legislatore nazionale si astenesse dall'intervenire sulle regole delle parti sociali, sindacali e datoriali. Così, nel nostro ordinamento «è mancato l'impulso sia legislativo sia politico-sindacale non solo alla partecipazione dei lavoratori nell'impresa, ma anche a una regolazione stabile delle relazioni industriali»¹⁹. Questo tipo di svolgimento delle relazioni sindacali ha portato le parti sociali ad avere un ruolo preminente per la risoluzione delle controversie e per la concertazione della politica economica.

L'evoluzione del sistema sindacale aiuta a comprendere le ragioni per le quali nell'ordinamento italiano non sia stata introdotta alcuna normativa che

¹⁷ L. MENGONI, *Introduzione*, cit., p. 33.

¹⁸ S. CASSESE, *La Costituzione «dimenticata»*. *Introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021, p. 5.

¹⁹ T. TREU, *Conclusioni*, cit., p. 339.

riconoscesse stabili modalità di partecipazione dei lavoratori e dei sindacati, come invece accaduto in altri Paesi europei. La partecipazione dei lavoratori è stata veicolata mediante la contrattazione collettiva secondo il paradigma di una partecipazione conflittuale. Si evidenzia pertanto il peculiare legame tra partecipazione e contrattazione nell'ordinamento italiano, tanto da non poter considerare separatamente i problemi di attuazione dell'art. 39 da quelli dell'art. 46. Vi sono, infatti, una tensione e una connessione costitutiva tra rappresentanza, contrattazione e partecipazione, in un sistema di rapporti economici come quello italiano votato all'informalità e, dunque, soggetto alla forza contrattuale di volta in volta ottenuta dalle parti sociali.

Il complesso dell'ordinamento dei rapporti economici e, in particolare, la mancata attuazione dell'art. 46 hanno determinato il rafforzamento dello Stato in luogo della società²⁰ e delle forze sociali in luogo dei lavoratori. Si è, infatti, assistito a uno sbilanciamento dell'ordinamento dei rapporti economici a favore dei vertici politici e sindacali: un moto ascendente che nella prima fase repubblicana assunse il significato di tenere "composta" la società, ma che ha progressivamente occluso i canali di partecipazione di base dei lavoratori e vanificato – oltre che nella realtà economica, anche nel dibattito costituzionale – ogni tentativo di attuare le forme costituzionali di democrazia economica. Nella storia repubblicana si è dunque cristallizzata una «sfasatura [...] fra lo sviluppo di forme partecipative della parti sociali sui temi economici e sociali nelle istituzioni competenti in tema di lavoro e la persistente resistenza delle stesse parti a calare la partecipazione nell'impresa»²¹.

L'intervento dello Stato e dei pubblici poteri nell'economia ha permesso una crescita della ricchezza e del benessere, ma non ha risolto, nel senso costituzionalmente indicato, i nodi di fondo della rivoluzione industriale²². Per descrivere questa dinamica, Alain Supiot ha scritto che la «sottomissione» dei lavoratori è stata «mitigata dal diritto sindacale e dalla democrazia socia-

²⁰ S. CASSESE, *La Costituzione «dimenticata»*. Introduzione, cit., p. 6.

²¹ T. TREU, *Conclusioni*, cit., pp. 340-341.

²² Così negli anni di maggiore espansione economica, gli Stati sono intervenuti fortemente nell'economia e hanno lasciato libero il mercato degli scambi: il patto sociale implicito si basava allora sulla rinuncia dell'appropriazione del frutto del lavoro, con, in cambio, la promessa di sicurezza economica, misurata in termini di occupazione e potere d'acquisto. Un patto sociale di questo tipo è ancora vigente nei "paesi emergenti" – come la Cina – in cui però vi è anche un minor rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e minore possibilità di partecipazione politica effettiva: A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 42.

le nella sfera professionale; e mitigata dalla democrazia politica nella sfera pubblica»²³. Oggi invece gli Stati, la cui stabilità dipende in larga misura dalla capacità di distribuire i frutti della crescita, non potendo azionare la leva della spesa, si trovano a fare i conti con l'incompletezza delle loro modalità di intervento. A mancare è proprio la democrazia economica, che trova nella partecipazione dei lavoratori il suo elemento costitutivo.

La questione della «collaborazione» dei lavoratori assume rilievo decisivo per la comprensione e lo sviluppo del progetto costituzionale. Parimenti essa non ha trovato la risonanza che meritava; non è mancato chi ha sottolineato come la «questione è di un'importanza così dirimente che si resta stupefatti nel constatare che nessuno, o quasi, le abbia mai dato il rilievo che merita: non solo fra i giuslavoristi, ma neppure nei commentari alla Costituzione»²⁴.

Innanzitutto, sono state analizzate le ragioni della mancata attuazione della partecipazione dei lavoratori. A differenza di altre disposizioni non attuate, durante la discussione e l'approvazione dell'art. 46 Cost., i costituenti avevano un'esperienza concreta a cui riferirsi: si trattava dei «consigli di gestione» che avevano accompagnato la transizione industriale dal fascismo alla democrazia. Proprio nei giorni della discussione in Assemblea plenaria sull'art. 46, da un lato, le dimissioni di De Gasperi e, dall'altro, le frizioni crescenti delle correnti cattoliche interne al sindacato, ruppero il fragile equilibrio tra le diverse formazioni politiche e sindacali, relegando alla marginalità quello spirito collaborativo ricercato per la prosecuzione dell'esperienza consigliare. Così, diversamente da quanto accaduto per altre disposizioni costituzionali – si pensi all'art. 7 Cost. –, non fu ratificata una situazione esistente, come quella dei Consigli, ma si preferì rinviare l'adozione di un'organica disciplina dei rapporti industriali.

L'abbandono dell'esperienza dei Consigli di gestione, da un lato, e, dall'altro, l'evoluzione dei rapporti economici hanno fatto sì che nel tempo venisse meno il significato fondante che aveva assunto il diritto alla collaborazione dei lavoratori nel Titolo III: l'art. 46, infatti, è stato nel tempo derubricato prima a norma programmatica o ad attuazione solamente sindacale, per poi essere classificato come disposizione introduttiva di un meccanismo economico troppo incisivo e, dunque, disposizione oramai non attuabile.

²³ *Ibidem*.

²⁴ M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, cit., pp. 499-500.

La mancata attuazione dell'art. 46 Cost. rappresenta un arretramento del progetto costituzionale sul piano antropologico poiché l'assenza del coinvolgimento dei lavoratori ha determinato un'impossibilità degli stessi di uscire dal paradigma della subordinazione. La partecipazione era ed è modalità attraverso cui è possibile che il lavoratore trovi una diversa collocazione rispetto a quella "scientifica" secondo i dettami del taylorismo, recuperando il potenziale di creatività e libertà, nonché di solidarietà, che la razionalità economica sembra aver relegato alla vita al di fuori dei luoghi di lavoro. La partecipazione doveva innanzitutto garantire spazi di maggiore libertà e di realizzazione nei luoghi di lavoro. Essa è, infatti, forma di compimento di un lavoro più libero, che mira alla realizzazione della persona; sottrae il lavoratore da una forma di etero-determinazione completa nel posto di lavoro e apre spazi di creatività. Persegue dunque quel «"lavoro libero", alla cui progressiva diffusione è rivolta una serie di numerose norme»²⁵ costituzionali; inoltre permette di attuare quel progetto costituzionale «verso la realizzazione di un assetto della produzione che nella maggior misura possibile riunisca nelle stesse mani il lavoro e la proprietà, o rende partecipe il lavoro della responsabilità dell'impresa»²⁶. La mancata attuazione dell'art. 46 ha impedito di approfondire la concezione di un lavoro più libero, capace di essere fondamento di realizzazione della persona. Come scrisse il sindacalista Bruno Trentin, infatti, «non è sempre la miseria la causa dell'oppressione. Ma lo sradicamento, l'esclusione e l'oppressione sono, invece, sempre la causa della miseria»²⁷.

La partecipazione dei lavoratori all'impresa, come pensata nell'art. 46 Cost., appare il più efficace strumento per declinare in campo economico i principi personalista e democratico. Anzitutto la promozione del diritto di collaborazione alla gestione potrebbe favorire un processo di rinnovamento del fondamento dell'organizzazione economica, oggi fondata sulla razionalità scientifica e tecnica, riportando al centro la persona e un lavoro realmente umano²⁸. La partecipazione è veicolo di mutualismo e di organizzazione economica finalizzata ad una solidarietà interna al mercato. Guardando al versante del principio democratico, il diritto alla collaborazione permette di

²⁵ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 51.

²⁶ *Ivi*, p. 53.

²⁷ B. TRENTIN, *La libertà viene prima: la libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, cit.

²⁸ Sull'irriducibilità della regola giuridica alla razionalità tecnica: A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, cit., p. 194 ss.

pensare la solidarietà, affidandola non solo ai mezzi di redistribuzione che lo Stato mette in campo per riequilibrare i rapporti diseguali del mercato. E peraltro tale strumento – in un'economia di libero mercato – è tanto più necessario in quanto il diritto del lavoro dei singoli ordinamenti statuali non è più in grado di disciplinare i rapporti e di temperare l'imperativo dell'efficienza con la giustizia sociale. Da qualche decennio si è osservato come «il tema della partecipazione è declinato in modo diverso dal passato: non più al centro della democratizzazione, ma una partecipazione intesa prevalentemente come cooperazione nella soluzione dei problemi e come incentivo al coinvolgimento attivo dei lavoratori»²⁹. In questo senso, almeno in Italia, si sarebbe dunque smarrita la connessione tra lavoro, partecipazione e democrazia.

Non si può dire che nel nostro ordinamento non si siano trovate modalità attraverso cui dare rilievo a forme di partecipazione economica. Quello che però si può rilevare è che tali strumenti si siano strutturati al di fuori delle regole costituzionali e in un regime di informalità che ha investito sia la partecipazione dei lavoratori nelle imprese, sia le forme di rappresentanza più strutturata degli interessi: nel primo caso, la mancata adozione di una legislazione attuativa dell'art. 46 ha aperto la strada alla contrattazione collettiva quale strumento per incidere sulla gestione delle imprese; nel secondo caso, l'influenza di fatto delle parti sociali sugli organi di governo ha impedito la valorizzazione di istituzioni di rappresentanza, quali il Cnel, i Crel e le Camere di commercio.

Se dunque l'informalità è la cifra della partecipazione economica in Italia, essa è stata alimentata dal rapporto conflittuale tra le parti sociali mediante la contrattazione e con l'indirizzo politico mediante la concertazione. L'informalità ha creato i presupposti per un miglioramento delle condizioni dei lavoratori e per la produttività delle aziende, ma oggi rischia di non proteggere i lavoratori e le imprese dai poteri di fatto che si instaurano in un'economia sempre più globalizzata. Alla luce dell'evoluzione delle relazioni industriali ci si può domandare se questo regime informale non si sia deteriorato al punto da dover essere superato, visto che le parti sociali non raccolgono più quel consenso e non esprimono più quel radicamento che un tempo permettevano loro di indirizzare la politica micro e macro-economica.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati i tentativi delle parti sociali di uscire dal regime di informalità: il Codice della rappresentanza, così come l'accordo tra parti sociali e l'Inps per il conteggio della rappresentatività, sotto-

²⁹ M. CARRIERI, *Tra partecipazione e codeterminazione*, in *Il Progetto*, 1994.

scritti dai sindacati maggiormente rappresentativi, segnano un'evidente volontà di superamento di quel regime fattuale che ha caratterizzato le relazioni sindacali in Italia³⁰. Una situazione che riabilita istituzioni come il Cnel che si pongono a cerniera tra la libertà delle forme sindacali e le istituzioni, al fine di dare veste formale alle relazioni industriali, anche mediante meccanismi di certificazione della rappresentanza.

In ambito aziendale, la mancanza di strumenti efficaci di informazione, consultazione e partecipazione impedisce ai lavoratori di essere consapevoli e partecipi della vita delle imprese. Così le crisi aziendali, le forme di delocalizzazione e i licenziamenti vengono vissuti in modo passivo e senza preavviso. Anche in ambito aziendale, l'informalità delle relazioni industriali e l'assenza di strumenti di reale incidenza dei rappresentanti dei lavoratori creano situazioni di conflittualità solamente riparativa che spesso non impediscono la perdita di posti di lavoro o il deterioramento delle condizioni di lavoro.

L'informalità ha generato situazioni di ambiguità in cui il potere del più forte – che spesso deriva da ragioni prettamente finanziarie – prevale sui lavoratori. Così si ritiene che ogni forma di «collaborazione alle gestione» (art. 46) e di «consulenza», nonché di «elaborazione della legislazione» nell'ambito delle materie economico-sociali (art. 99), se voglia inserirsi in un progetto di democratizzazione dei rapporti economici come quello prescritto dalla Costituzione, necessiti di regole non soggette al potere delle parti e, quanto all'art. 46 Cost., dell'intervento di una fonte primaria.

Non si può negare che elementi essenziali del contesto economico attorno a cui i costituenti pensarono il diritto ex art. 46 Cost. siano mutati. A partire dalle modalità di prestazione del lavoro che si stanno profondamente trasformando: il lavoro, in un breve lasso di tempo, da istituto di stabilità e tutela è divenuto prestazione occasionale e a-contrattuale. Inoltre, i luoghi di lavoro si dematerializzano in favore di piattaforme che organizzano e parcellizzano le prestazioni, con il rischio – soprattutto in alcune categorie di lavori meno qualificati – che il lavoro da 'diritto' torni ad essere un 'bene' nel processo produttivo³¹. Questi cambiamenti portano al venir meno – soprattutto nel comparto dei servizi intellettuali – di una effettiva 'comunità' di lavoro. Se è vero che nella contemporaneità, e particolarmente con l'introduzione dell'intelli-

³⁰ S. IANESE, A. MICHIELI, *Il nuovo accordo sulla rappresentanza sindacale: una reviviscenza (alternativa e parziale) dell'art. 39 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, pp. 433-452.

³¹ C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, cit.

genza artificiale, «la questione del senso e del contenuto del lavoro è stata eliminata a vantaggio unicamente di considerazione sul rendimento e sull'efficienza a breve termine»³², l'ampliamento e l'efficacia di diritti di partecipazione dei lavoratori potrebbe contribuire a ristabilire le condizioni perché l'organizzazione aziendale, considerando le istanze dei lavoratori in modo proceduralizzato, possa tornare a valutare più complessivamente le loro condizioni.

Inoltre, ci troviamo dinnanzi a forme di lavoro povero³³ che non garantiscono più un'«esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.) e dunque annichiliscono il senso dell'attività lavorativa come strumento di partecipazione all'organizzazione della Repubblica. Anche su questo fronte, il riconoscimento del diritto di partecipazione dei lavoratori all'impresa potrebbe contribuire a garantire un lavoro di qualità e a contrastare le nuove forme di povertà lavorativa. Infatti, attraverso il riconoscimento di un diritto alla partecipazione, è possibile istituire processi decisionali aziendali in cui i lavoratori sono coinvolti o, almeno, consultati sulla determinazione delle retribuzioni e, conseguentemente, la partecipazione potrebbe essere efficace presidio affinché la retribuzione sia proporzionata e «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Inoltre, si assiste – in nuovi settori, come la cosiddetta *gig economy*³⁴ – a rinnovate forme di aggregazione degli interessi e di autoorganizzazione collettiva. In questi settori non sembra che le forme classiche della mediazione sindacale abbiano avuto efficacia: per la temporaneità dei lavori, per la difficoltà di avere un'interlocuzione con la parte datoriale e, infine, a motivo di una struttura sindacale ancora legata a un modello prettamente aziendale e di fabbrica³⁵. Non mancano, in Italia come all'estero, tentativi di strutturazione nuova del sindacato in grado di erogare servizi mediante piattaforme³⁶.

³² A. SUPLOT, *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, cit., p. 14.

³³ C. SARACENO, *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015; A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019.

³⁴ C. SALAZAR, *Diritti e algoritmi: la gig economy e il «caso Foodora»*, tra giudici e legislatore, in *Consulta Online*, 1, 2019, pp. 143-156.

³⁵ S. ENGBLOM, *Una prospettiva sindacale su digitalizzazione e gig economy*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 2017, pp. 357-365.

³⁶ Si pensi all'esperienza del sindacato indipendente inglese IWGB (*Independent Workers Union of Great Britain*) o, in Italia, all'ACTA (Associazione Consulenti Terziario Avanzato); mentre, quanto alle esperienze interne alle sigle sindacali maggiormente rappresentative, si deve menzionare la piattaforma *Networker* della UIL.

La partecipazione dei lavoratori, priva di un sostegno sindacale, porterebbe ad accentuare gli elementi problematici dell'attuale mercato del lavoro e condurrebbe a un coinvolgimento funzionalista dei lavoratori, ovvero a forme di collaborazione in grado di intercettare la creatività dei dipendenti, ma limitate all'utilizzo delle loro capacità ai fini della produttività. In altri termini, l'assenza del sindacato condurrebbe a una *collaborazione* che perfeziona le scelte manageriali, piuttosto che a una *partecipazione* in grado di modificarle; a una *democrazia partecipativa* e non a una *democrazia economica*. Da qui nasce anche una distinzione che è necessario fare tra coinvolgimento e partecipazione: l'uno attivato e condotto unilateralmente, l'altra invece che comprende la presenza di tutte le componenti aziendali. Per sperimentare incisivi percorsi partecipativi nasce l'esigenza di un sindacato che, da una parte, sostenga l'iniziativa dei lavoratori nella collaborazione all'impresa e, dall'altra, tuteli i lavoratori da rapporti diseguali che potrebbero celarsi al di sotto di pratiche partecipative. Il piano del lavoro sindacale sarebbe dunque duplice. In primo luogo, informativo poiché – come già rilevava Mortati – «occorre che al fine del raggiungimento delle finalità costituzionali sia data la possibilità di una conoscenza da parte del lavoro impiegato nell'azienda dei dati dell'intero ciclo produttivo, affinché questo possa rendersi conto della sua razionalità, dell'effettiva corrispondenza delle esigenze del massimo rendimento, e portare il suo contributo, in una misura da determinare, a tale scopo»³⁷. Inoltre, sul piano propositivo, il sindacato dovrebbe farsi carico di incentivare i lavoratori a «sviluppare un'influenza individuale e collettiva sull'organizzazione del lavoro, sullo sviluppo delle competenze, sulla conquista di autonomia nei modi e, possibilmente anche nei tempi, del lavoro»³⁸.

In questo contesto è condivisibile la proposta di un sindacato che maggiormente si strutturi secondo un modello territoriale e vicino ai lavoratori, come quello delle Camere del lavoro che erano «luoghi di aggregazione dei lavoratori, strumenti di avviamento al lavoro dei disoccupati e scuole di alfabetizzazione e di istruzione professionale»³⁹. Inoltre, per legare la partecipazione dei lavoratori e la vita sindacale, sarebbe necessario – se non costituzionalizzare il sindacato – perlomeno giungere a una condivisa legge sindaca-

³⁷ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 56.

³⁸ A.P. PONZELLINI, *Il futuro della contrattazione: professionalità, produttività, partecipazione*, in A. BERRINI, *Declinare crescendo o crescere cambiando: il sindacato e la scelta partecipativa*, cit., p. 209.

³⁹ L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, cit., p. 26.

le che determini i principi minimi circa gli ordinamenti democratici interni, la trasparenza dei bilanci e la misurazione della effettiva rappresentatività delle organizzazioni⁴⁰.

La conflittualità tra le parti è un elemento ineliminabile a motivo dei diversi interessi dei lavoratori nell'impresa. La partecipazione dei lavoratori non appiana le asperità del conflitto tra capitale e lavoro⁴¹, ma piuttosto guarda all'impresa come luogo in cui vi sono interessi comuni e in cui è necessario procedimentalizzare le modalità attraverso cui ciascun soggetto può manifestare il suo contributo. In questo senso, la mancata attuazione del diritto alla collaborazione, finalizzato a trovare punti comuni nonostante gli interessi talvolta divergenti, ha privato il nostro sistema di relazioni economiche di una canalizzazione della conflittualità. Inoltre, la "via italiana" alla partecipazione ha lasciato la gran parte degli iscritti ai sindacati e dei lavoratori in uno stato di passività rispetto alla condizione del proprio lavoro⁴².

Il diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione, estendendo la democratizzazione dei rapporti oltre la sfera del politico ed entro i confini della fabbrica⁴³, modifica il diritto di controllo assoluto dell'attività economica da parte della proprietà e, conseguentemente, il tipo di conduzione dell'impresa che dovrebbe riconoscere il lavoratore non solo come soggetto che presta un'opera, ma cittadino libero dell'azienda⁴⁴. In tal senso è dunque condivisi-

⁴⁰ B. CARUSO, «Costituzionalizzare» il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, cit., p. 616.

⁴¹ In questo senso è stato sostenuto correttamente che gli istituti di partecipazione non necessariamente comportano una perdita della separazione tra le parti in un clima consociativo: R. SCOGNAMIGLIO, *Problemi e prospettive della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nell'ordinamento italiano e nel sistema della contrattazione collettiva*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1, 1977, p. 5 ss.

⁴² S. ANTONIAZZI, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, cit., p. 107.

⁴³ Per inquadrare il tema, guardando al contesto americano, rimane ancora attuale la lezione di Dahl, che aveva sottolineato come «i diritti di proprietà, passando dall'attività delle *farms* e del piccolo commercio alle grandi imprese hanno conferito legalità e legittimità a governi non democratici, i quali si intromettono profondamente nella vita di molta gente [...]. Pertanto, un sistema di governo che la popolazione americana considera intollerabile nella conduzione dello Stato, è venuto ad essere accettato come auspicabile nella gestione delle imprese economiche»: R.A. DAHL, *La democrazia economica*, cit., p. 145.

⁴⁴ A. LOFFREDO, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, cit., p. 39.

bile la posizione di chi ha sostenuto che gli artt. 43, 45 e 46 si pongono come forme in grado di incidere sulla struttura di potere interna alle aziende⁴⁵.

Si è imposto, viceversa, un modello aziendale distante da questi presupposti. Un modello assecondato anche dalle relazioni industriali che, mediante lo stile concertativo e accentrato, si sono avvitate in una relazione di mero conflitto, fondata sull'accordo di scambio tra capitale e lavoro. Questo sviluppo delle relazioni industriali ha legittimato gli interlocutori della trattativa, cristallizzando le posizioni delle parti sociali, con ciò producendo una «predeterminazione di regole e procedure, insomma, che presuppone il permanere, a livello della singola unità produttiva, d'un rapporto che è e resta conflittuale, e che conferma nel sindacato [...] la rappresentanza davvero "istituzionale" dei lavoratori»⁴⁶. Ciò ha comportato – e questo rileva ai nostri fini – che i lavoratori hanno visto escluse possibilità di partecipazione, delegando al sindacato l'elevazione delle tutele e all'azienda le strategie produttive. La partecipazione dei lavoratori all'impresa, invece, avrebbe potuto permettere di riqualificare la persona giuridica dell'impresa quale realtà sociale⁴⁷, mediante il perseguimento del disegno costituzionale di democrazia economica⁴⁸. In tal senso, ne sarebbe risultato migliorato il radicamento delle imprese e la loro apertura all'utilità sociale, intesa come l'inserimento di interessi non solo legati al profitto dell'impresa, ma anche al benessere dei soggetti che in essa si adoperano, di quelli legati al territorio in cui essa è ubicata e di quelli degli utenti e dei consumatori dei beni e servizi che l'impresa offre. La partecipazione, inoltre, avrebbe probabilmente favorito un contatto tra esperienza concreta del lavoro e organizzazione. Infatti, «in un tempo in cui la *governance* mediante i numeri allontana i dirigenti delle imprese dall'esperienza del lavoro di coloro i quali dirigono, solo la democra-

⁴⁵ Non al punto però da sostenere che gli articoli summenzionati siano «parti di un disegno complessivo, articolato ma omogeneo, teso a promuovere e favorire forme di socializzazione della produzione e del potere imprenditoriale, idonee quindi a trasferire sul terreno economico i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale»: A. NIGRO, *Art. 45*, cit., pp. 24-25.

⁴⁶ G. GHEZZI, *Art. 46*, cit., p. 74.

⁴⁷ Sul ritrovamento della dimensione sociale della persona giuridica: G. TEUBNER, *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, cit., p. 39.

⁴⁸ Mortati nel 1951 disse: «La democrazia economica potrà rimanere effettivamente tale solo a patto di essere decentralizzata, così da far capo a piccole unità, rese solidali fra loro attraverso vincoli federativi e legati con mezzi efficienti all'apparato centrale legislativo e burocratico dello Stato, solo a patto di dar vita ai congegni di autoregolamentazione della produzione da parte dei produttori ed a quelli analoghi di protezione degli interessi del consumo» in AA.VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, cit., p. 174.

zia economica può evitare a loro di perdere piede di fronte alla realtà»⁴⁹. Alcuni autorevoli economisti hanno sostenuto che la partecipazione dei lavoratori sia una modalità di redistribuzione delle ricchezze e di creazione di un modello economico più giusto perché tendente a non reiterare disuguaglianze. In questo senso, si è auspicato il perfezionamento del modello tedesco, mediante la limitazione dei diritti di voto dei maggiori azionisti, espandendo l'azionariato dei dipendenti e riservando l'elezione di parte dei consigli di amministrazioni ai lavoratori⁵⁰. Questa è la prospettiva di chi ritiene che l'impresa sia una forma di proprietà «sociale e temporanea»⁵¹ e dunque debba tenere in maggior conto, rispetto all'attuale sistema, della voce dei dipendenti oltre che degli azionisti.

Le riflessioni in ordine al sistema sindacale e partecipativo hanno un'incidenza diretta anche sul progetto costituzionale di rappresentanza degli interessi. La Costituzione prevedeva istituti che risentivano sia della cultura istituzionalista, sia dell'ideale di perseguire una democratizzazione dei rapporti economici. Dall'insieme di queste aspirazioni, fu dapprima proposta l'istituzione di una camera rappresentativa degli interessi complessivi della società e poi fu approvato l'art. 99 Cost, come ente esponenziale degli interessi economici e con funzione prevalentemente consultiva. La "via italiana" alla democrazia economica, proponendo centralità sistematica delle organizzazioni sindacali e datoriali in modo del tutto informale, ha impedito lo sviluppo di canali di rappresentanza istituzionali quale è il Cnel.

Il dibattito – pubblico e scientifico – sull'utilità o meno del Consiglio Nazionale di Economia e del Lavoro ha accompagnato la storia repubblicana⁵² e, in tempi recenti, si è rianimato con la proposta di riforma costituzionale del 2016, poi bocciata dal referendum, che mirava all'abolizione del Cnel, considerandolo un organo inefficiente e costoso⁵³. La prevalente dottrina costituzionalistica ha sottolineato le criticità dell'organo, dividendosi tra po-

⁴⁹ A. SUPLOT, *De la citoyenneté économique*, cit.

⁵⁰ T. PIKETTY, *Capitale e ideologia*, La nave di Teseo, Milano, 2020, pp. 581-582 e 1098 ss.

⁵¹ *Ivi*, p. 1170.

⁵² Nel 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema) propose la soppressione del Cnel; nel 2013 la Commissione per le riforme costituzionali presieduta dal Sen. Gaetano Quagliariello, circa il Cnel, aveva condiviso «una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il Cnel dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso».

⁵³ P. GIOCOLI NACCI, *Il CNELE secondo la Costituzione*, cit., p. 1.

sizioni favorevoli alla sua abolizione⁵⁴ e altre indirizzate alla sua profonda riforma⁵⁵. Si è detto, nel corso della trattazione, che molta parte dell'inutilità del Cnel deriva da due principali fattori: la disciplina legislativa in merito all'organizzazione e alle funzioni del Consiglio – sia nella fase istitutiva, sia nelle sue successive modificazioni – e l'indirizzo complessivo della prassi delle relazioni sindacali e industriali del nostro Paese⁵⁶. Sotto questo secondo profilo, in particolare, si è voluto sostenere la tesi che la mancata attuazione di forme partecipative nei luoghi di lavoro, perseguendo la via di una partecipazione esterna, sindacale e conflittuale, abbia indebolito le istituzioni di rappresentanza degli interessi di quella radice capace di alimentare processi partecipativi.

In momenti differenti della storia repubblicana, si è tentato di rivitalizzare le istituzioni di rappresentanza, in particolare il Cnel. Come ha sostenuto Craveri, il dialogo tra sindacati, governo e partiti non è però riuscito a colmare la distanza che separava il sindacato dalle istituzioni⁵⁷ e, pertanto, il Cnel non è mai riuscito a divenire uno «strumento di razionalizzazione dello stesso rapporto tra le forze sociali e il potere politico, per una migliore funzionalità della stessa “concertazione”»⁵⁸. Alla luce di queste annotazioni, l'abolizione o la rifondazione del Cnel dovrebbero essere discusse a seguito di un ripensamento complessivo degli strumenti di partecipazione economica.

Si è inteso proporre una ricostruzione che tenesse conto della partecipazione economica nel suo complesso, sia nel suo momento di sviluppo aziendale sia in quello rappresentativo. Il testo costituzionale non offre un chiaro riferimento di congiunzione tra la partecipazione dei lavoratori e le forme di rappresentanza degli interessi. L'art. 46, infatti, fa riferimento alla sola dimensione aziendale⁵⁹, a differenza della Costituzione di Weimar in cui il si-

⁵⁴ Per alcuni la soppressione sarebbe addirittura una «ineludibile» necessità: A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2014.

⁵⁵ Un piccolo saggio delle diverse posizioni e degli argomenti attorno alla revisione o eliminazione del CNEL si può trovare in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, cit., p. 48 ss.

⁵⁶ A. APOSTOLI, *La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, cit., p. 16.

⁵⁷ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, cit., p. 7.

⁵⁸ S. MATTARELLA, *Relazione della I Commissione Permanente*, cit., p. 3.

⁵⁹ G. GHEZZI, *Art. 46*, cit., p. 96.

stema dei consigli procedeva dal livello aziendale, a quello provinciale e poi nazionale. La mancanza di un coordinamento testuale, d'altra parte, non può essere intesa come un'assenza di legami tra le diverse dimensioni, come testimonia il dibattito costituente che su questi temi fu spesso intrecciato. D'altra parte, proprio questa mancanza di un coordinamento partecipativo esplicito indica un modello più libero di raccordi, differenziato dunque da una concezione organica e neo-corporativa di rappresentanza degli interessi. Non vi è dunque una visione organica e, allo stesso tempo, le diverse disposizioni sono connesse a un progetto di incentivo delle forme di rafforzamento della democrazia nel lavoro.

Il nostro ordinamento non ha visto neppure l'accento di realizzazione di tale progetto: si è realizzata solamente una rappresentanza mediata dai sindacati, anche se non nelle forme dell'art. 39 Cost. e nel luogo preposto dell'art. 99 Cost., e non si è consolidato quello strumento primario di partecipazione che è la collaborazione dei lavoratori nell'impresa.

A incidere profondamente sul disegno costituzionale di rappresentanza degli interessi è stato anche il sostanziale abbandono della programmazione economica ex art. 41⁶⁰. Come annotò Mengoni, infatti, la programmazione economica avrebbe potuto essere quella forma di «coordinamento dei centri autonomi di decisione in cui si articola la democrazia pluralistica “che solo” può rafforzare il confine altrimenti fragile che separa il pluralismo dall'anarchia»⁶¹. In certo senso proprio uno svolgimento congiunto degli artt. 46 e 39 Cost. avrebbero permesso un'efficace programmazione economica (ai sensi dell'art. 41), tale da tener conto dell'autonomia sociale e dei lavoratori.

L'ultimo capitolo è stato dedicato allo sviluppo del tema della partecipazione economica nella prospettiva europea e globale. In questa parte della ricerca si è voluto sottolineare il ruolo propositivo delle parti sociali europee nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione europea; in particolare, si è inteso valorizzare il ruolo del dialogo sociale europeo come strumento di concertazione istituzionalizzata.

La Comunità europea si è sviluppata prevalentemente nella logica del progresso del mercato unico: lo sviluppo dei diritti ha seguito tale andamento. L'Unione Europea ha valorizzato la concorrenza come principio preminente per il funzionamento del mercato e, parimenti, ha imposto incisivi vin-

⁶⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1124.

⁶¹ L. MENGONI, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, ora in L. MENGONI, *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 206.

coli ai bilanci degli Stati, anche per ciò che concerne le politiche riequilibrative e di coesione. Sono state richiamate le disposizioni e la giurisprudenza della Corte di giustizia: quest'ultima, soprattutto dopo le sentenze *Viking* e *Laval*, sembra aver «spostato la bilancia dei diritti e dei valori verso le ragioni della razionalità economica, con enormi problemi di conflitto sociale e de-legittimazione delle istituzioni (sia nazionali che europee)»⁶². Sul versante dell'equilibrio finanziario, è stato annotato come «l'unione economico-monetaria ha determinato, in senso soggettivo, il trasferimento di quote rilevanti dell'indirizzo finanziario in favore dell'Unione europea. Si sono così istituzionalizzati pregnanti vincoli alla decisione finanziaria, che ha sostanzialmente prodotto una ridefinizione, in senso oggettivo, della funzione di indirizzo, la quale, "oggettivizzando" i vincoli di bilancio, lascia sempre meno spazio agli Stati membri»⁶³.

Pur introducendo tali vincoli, l'ordinamento comunitario ha avuto un ruolo preminente e positivo nell'incoraggiare forme di dialogo sociale e di introduzione di una articolata normativa in ordine alla partecipazione dei lavoratori. Infatti, l'Unione ha introdotto il diritto all'informazione e alla consultazione, «vero pilastro del modello di relazioni industriali, espressamente garantito anche nell'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e sviluppato in numerose direttive che dagli anni settanta sono state approvate con la finalità di contrastare il *dumping* sociale»⁶⁴. In tal senso, come è stato sostenuto, «la prospettiva di una più ampia europeizzazione della partecipazione dei lavoratori alla governance aziendale deve quindi essere portata avanti con convinzione, avendo ben presente che non si tratta solo di un modello di governance riferibile alla struttura dell'impresa, ma di un diritto sociale fondamentale del lavoratore, un diritto alla libertà sociale»⁶⁵.

La valorizzazione della concertazione tra le parti sociali e le istituzioni europee è stata recentemente messa in discussione dopo che la Commissione si è arrogata il diritto – e la Corte di giustizia le ha consentito – di bloccare il dialogo sociale “a monte”, paralizzando di fatto la procedura di cui agli artt.

⁶² A. GOLIA, *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali: tra pluralismo e responsabilità*, cit., pp. 401-402.

⁶³ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 430.

⁶⁴ A. LOFFREDO, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, cit., pp. 39-40.

⁶⁵ A. PERULLI, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, cit., p. 21. Nostra traduzione.

155 e ss. del Tfue. Inoltre, lo spazio significativo dato alla partecipazione dei lavoratori è indice della scelta dell'Unione Europea di valorizzare le società lucrative nel mercato unico concorrenziale. E infatti il diritto comunitario solo in modo lacunoso e scarsamente qualitativo ha adottato una legislazione per le forme imprenditoriali diverse dalle società di capitali; una legislazione peraltro accompagnata anche, fin dall'inizio del nuovo millennio, da una certa ostilità verso le misure statali che agevolavano – soprattutto in materia fiscale – le società cooperative, considerandole come forme di aiuto di Stato ⁶⁶.

Si è, infine, inteso sottolineare il legame tra partecipazione economica e le sfide che il contesto dell'economia mondiale attuale pone. L'affermazione di Kaiser secondo cui «il peso degli interessi sembra essere la caratteristica costituzionale del nostro presente» assume oggi una dimensione sovranazionale, considerando l'incidenza della regolazione internazionale sugli scambi economici. Pertanto, si è raccolto il monito lanciato dal giurista tedesco – «la dottrina dello Stato e della costituzione non può chiudere gli occhi davanti ad esso [al peso degli interessi], perché gli interessi, gli interessi organizzati, sono un potere politico e una realtà costituzionale» ⁶⁷ – al fine di cogliere la sfida posta al costituzionalismo nella dimensione degli scambi commerciali globali.

Si è sottolineato come, anche a livello internazionale, sia riconosciuto il valore di forme di partecipazione democratica dei lavoratori nelle imprese. C'è chi ha, per esempio, proposto di istituire un “bicameralismo economico” configurando le imprese come entità politiche ⁶⁸.

La partecipazione nella dimensione delle imprese transnazionali potrebbe contribuire a ridare spazio a processi di legittimazione democratica delle

⁶⁶ E. CUSA, *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e costituzioni economiche europee*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 43.

⁶⁷ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, cit., p. 441.

⁶⁸ I. FERRERAS, *Firms as Political Entities: Saving Democracy through Economic Bicameralism*, cit., p. 172 ss. Tale progetto si fonda sul riconoscimento del lavoro come fattore da tenere in considerazione nell'organizzazione delle imprese che, secondo la proposta, deve essere governata da una Camera rappresentativa di coloro che investono nel lavoro e una di coloro che investono in capitale. Entrambe le Camere avrebbero un effettivo potere di veto nei confronti dell'altra, superando quella che è definita una “falsa parità” del sistema tedesco. Il bicameralismo economico intende dunque stabilire «equality between capital and labor, providing both of them with equal power and equal political rights through their respective chambers». L'aspetto interessante di questa proposta risiede nel fatto che non viene negata la proprietà dell'impresa, ma viene valorizzato l'apporto del lavoro e delle persone che contribuiscono con la propria mansione alla vita reale dell'impresa.

scelte economiche, oltre il perimetro della rappresentanza politica nazionale. Una via per democratizzare quel potere sovrano, quale è il potere economico – oggettivo e immateriale, globale⁶⁹ – con notevoli ricadute in ordine al rispetto dei diritti fondamentali.

In altri termini e più in generale, la partecipazione economica e, in particolare, quella dei lavoratori alla gestione dell'impresa potrebbero contribuire significativamente a riscrivere il paradigma di una economia globale che spesso incide nel locale, ma il cui andamento è deciso e influenzato a livello mondiale. Le varie forme di partecipazione, infatti, impongono un radicamento e una responsabilità delle scelte economiche che può agevolare un recupero di rapporti economici fatti a misura dell'uomo, del lavoro e dell'ambiente.

Tali considerazioni sono ancora più attuali in seguito alla crisi legata al diffondersi della pandemia di Covid-19 che ha accelerato il processo di trasformazione tecnologica dei rapporti economici e del lavoro, rendendo maggiore lo scarto tra imprese con un potenziale digitale significativo e le altre. Anche per questa ragione è urgente ripensare il rapporto di lavoro in un'ottica più partecipata, senza però gli infingimenti di un coinvolgimento unidirezionale da parte delle imprese che nasconde logiche di sfruttamento del potenziale senza alcun riconoscimento incisivo nella vita aziendale. Non è dunque casuale che la pandemia abbia messo in evidenza la necessità di meccanismi di partecipazione attiva dei lavoratori: mediante i cosiddetti «protocolli di sicurezza», infatti, è stata impressa una notevole inflessione partecipativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nell'ambiente di lavoro⁷⁰.

Il progetto costituzionale italiano è fondato sull'idea di una democrazia sostanziale a cui è «correlativa un'idea di libertà intesa come corresponsabilità» di cui «il lavoro è l'archetipo»⁷¹. Infatti, come ha riconosciuto la Corte costituzionale, «il forte coinvolgimento della persona umana – a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata – qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele» (Corte cost. sent. n. 194/2018).

L'intuizione di fondare la Repubblica sul lavoro manifesta l'«aspirazione a ispessire la democrazia secondo un'ideale di autogoverno che si alimenta della partecipazione dei cittadini a diversi livelli (sociali e istituzionali) in

⁶⁹ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit.

⁷⁰ M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, cit., p. 495.

⁷¹ F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 102.

cui la Repubblica si articola»⁷². E proprio la cooperazione (art. 45), la partecipazione dei lavoratori (art. 46) e l'articolazione istituzionale delle realtà sociali (art. 99) rappresentano gli strumenti di declinazione di tale ideale.

La partecipazione dei lavoratori, in particolare, è strumento per raggiungere alcune finalità costituzionali: l'elevazione sociale del lavoro (art. 4), la realizzazione dell'utilità sociale perseguendo un controllo delle esigenze della produzione (art. 41, c. 2), ma anche la possibilità di realizzare quella solidarietà economico-sociale a cui la Repubblica tende (art. 2) poiché strumento di intesa tra differenti istanze – il lavoro e la produzione – che hanno rilievo costituzionali. Si potrebbe dire che l'art. 46 sostanzia quelle forme di solidarietà economica prescritta dall'art. 2 nell'esecuzione del diritto e dovere di svolgere un'attività lavorativa che concorra al progresso materiale e spirituale del Paese (art. 4).

Dare attuazione alla partecipazione dei lavoratori permetterebbe di tornare a dare centralità alla persona nelle relazioni economiche⁷³, modificando la logica complessiva del mercato che dall'economia fa discendere le politiche economiche, da queste i diritti e i doveri del lavoro⁷⁴. Dare attuazione alle disposizioni costituzionali sulla partecipazione economica permetterebbe di fornire un canale ulteriore di partecipazione democratica, senza con ciò giungere ad affermare che la partecipazione nel lavoro possa direttamente suscitare una maggiore partecipazione al governo⁷⁵. Si condivide, infatti, la

⁷² *Ivi*, p. 66.

⁷³ Attuare il fondamento lavoristico significa anche provare a riprendere in mano seriamente il diritto del lavoro, nella sua dimensione antropologicamente ampia che si è visto essere quella propria tracciata dalla Costituzione italiana. Si tratta, in altre parole, di rigettare forme di riduzionismo del diritto del lavoro. In tal senso, non pare condivisibile la prospettiva di chi ha tentato di negare il diritto del lavoro come diritto sociale, tanto da ricomprendere l'iniziativa economica privata nell'alveo del fondamento lavoristico: così G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Astrid*, 11, 2008, p. 11. Come è stato annotato, infatti, «l'iniziativa economica privata non è certo lavoro, essendo semmai riconducibili al concetto di lavoro i servizi personali svolti dall'imprenditore e dai suoi collaboratori (la cui posizione, peraltro, è differenziata costituzionalmente da quella dei lavoratori dipendenti)», così S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, cit., p. 88.

⁷⁴ Come segnalato da G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo I*, Einaudi, Torino, 2013, p. 4: «La Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia. Oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro».

⁷⁵ Come sottolinea R.A. DAHL, *La democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 84 ss.

tesi di chi ha sostenuto che «l'intensità e la qualità della partecipazione democratica dipendono in buona parte da come la divisione del lavoro viene organizzata in modo inclusivo, trasparente ed equo»⁷⁶. La partecipazione dei lavoratori non è solamente strumento di organizzazione dei luoghi di lavoro, quindi, tutta interna al rapporto regolato dal contratto, ma assume una dimensione portante del progetto di revisione dei rapporti economici.

È stato annotato come «la tenuta della disciplina dell'economia [...] è la tenuta di tutta la Costituzione, e le sorti dell'una sono largamente le sorti dell'altra»⁷⁷. Si capisce allora come la mancata attuazione dell'art. 46 Cost. rappresenti una grave lacuna dell'ordinamento. Dopo decenni di sostanziale eclissi dell'art. 46⁷⁸, proprio in un momento in cui anche la 'via italiana' alle relazioni industriali è entrata in crisi, l'intervento legislativo di attuazione dell'art. 46 pare necessario. È certo però che tale auspicato intervento non si possa che collocare in una più ampia cornice di provvedimenti circa le relazioni industriali e, in particolare, con riguardo alla regolazione della rappresentatività sindacale.

Sembra irrinunciabile attuare l'art. 46 Cost. tramite una legge che introduca il diritto dei lavoratori alla partecipazione attiva alla gestione delle imprese; un diritto non soggetto agli interventi unilaterali dei datori di lavoro e la cui declinazione possa trovare nella contrattazione collettiva modalità di adattamento ai singoli contesti aziendali, così da attuare il disegno costituzionale di libertà nel lavoro e di eguaglianza a partire dal lavoro.

⁷⁶ A. HONNETH, *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, cit., p. 93.

⁷⁷ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 385.

⁷⁸ M. PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale politica*, cit., p. 13.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Studium, Roma, 1953.
- AA.VV., *I precedenti storici della Costituzione. Studi e lavori preparatori*, Giuffrè, Milano, 1958.
- AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2006.
- ACCORNERO A., *Le rappresentanze sindacali di base sui luoghi di lavoro*, in M. CARRIERI (a cura di), *L'incerta rappresentanza: sindacati e consenso negli anni '90*, il Mulino, Bologna, 1995.
- AINIS M., DESIDERI C., MELONI G. (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme: interpretazione e attuazione della Legge n. 59/97: atti del Forum*, Roma, 2 giugno 1997, Giuffrè, Milano, 1998.
- ALAIMO A., *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 219, 2014.
- ALGOSTINO A., *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1-2, 2013.
- ALPA G., BARBERA A., RUFFOLO U. (a cura di), *Intelligenza artificiale: il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.
- AMATO G., *Il potere e l'antitrust: il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, il Mulino, Bologna, 1998.
- AMMANNATI L., *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 7, 2019.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948.
- ANGELINI G., ASSOCIAZIONE CITTÀ DELL'UOMO (a cura di), *Una repubblica fondata sul lavoro. Convegno di studio L'Italia repubblica democratica fondata sul lavoro: Centro congressi Cariplo, Milano, 12-13 dicembre 1986*, AVE, Roma, 1988.
- ANTONETTI E., *"Vivre en travaillant"! Il dibattito sul diritto al lavoro all'Assemblée Nazionale Costituente Francese (11-15 settembre 1848)*, in *Scienza & Politica, per una storia delle dottrine*, 12, 2000.
- ANTONIAZZI S., *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, in S. ANTONIAZZI, M. CARCANO, V. VOLPE, S. ZANINELLI (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori. Una democrazia inedita*, Jaca Book, Milano, 2018.

- ANTONIAZZI S., *La politica mondiale del lavoro: affrontare la globalizzazione*, Jaca Book, Milano, 2021.
- ANTONUCCI M.C., *Rappresentanza degli interessi oggi: il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, Roma, 2011.
- ANZON DEMMIG A., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2014.
- APOSTOLI A., *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2017.
- ARENDT H., *Vita activa: la condizione umana*, RCS quotidiani, Milano, 2010.
- ARRIGO G., *Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019.
- ARRIGO G., VARDARO G. (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982.
- ASSOCIAZIONE SINDACALE INTERSIND, *L'Intersind dall'interno: le relazioni sull'attività della Delegazione per la Lombardia, 1959-1996*, Vita e pensiero, Milano, 2001.
- ATRIPALDI M., *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano: dinamiche attuative dell'art. 47, 2. comma, Cost*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.
- BACCARO L., HOWELL C., *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, 39, 2011.
- BACCELLI L., *Lavoro*, in A. BARBERA, G. ZANETTI (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo: lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, V ed., Laterza, Roma-Bari, 2003.
- BAGLIONI G., *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, il Mulino, Bologna, 1995.
- BAGLIONI G., *In tema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa*, in G. GIUGNI (a cura di), *Scritti in onore di Gino Giugni: studi sul lavoro*, Cacucci, Bari, 1999.
- BAGLIONI G. (a cura di), *Oltre la soglia dello scambio: la partecipazione dei lavoratori nell'impresa: idee e proposte*, Cesos, Roma, 2000.
- BAGLIONI G., *Tutela e partecipazione per regolare il rapporto di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- BALDAZZI D., *Il «Patto per l'Italia» fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2003.
- BARASSI L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, II, Società editrice libraria, Milano, 1917.
- BARBERA A., COSSUTTA A., *Governo locale e riforma dello Stato: dalla Legge 382 ai decreti attuativi: in appendice il testo dei decreti*, Editori riuniti, Roma, 1978.

- BARBERA M., *I soggetti antagonisti. I lavoratori subordinati e le organizzazioni collettive*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 58, (s.d.), p. 2007.
- BARBERA M., *La «flexicurity» come politica e come narrazione*, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- BARTEZZAGHI E., *Introduzione. Organizzazione, qualità del capitale umano e innovazione*, in L. CAMPAGNA, L. PERO, A.M. PONZELLINI (a cura di), *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, Guerini Next, Milano, 2017.
- BASSANINI F. et al. (a cura di), *Il mostro effimero: democrazia, economia e corpi intermedi*, il Mulino, Bologna, 2019.
- BASSO L., *La classe lavoratrice nello Stato repubblicano*, in *Rinascita*, 7, 1945.
- BECCHIS F., *Regolazione delle piattaforme digitali: la nuova mappa dell'Ue*, in *La voce.info*, 2021.
- BECK U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro: tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino, 2000.
- BELLARDI L., *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2004.
- BELLMANN L., BOSSLER M., GERNER H.-D., HÜBLER O., *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, in *Economic and Industrial Democracy*, 42, 2021.
- BENEDETTI L., *Democrazia economica e democrazia industriale. Partecipazione, redistribuzione, uguaglianza*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.
- BERRINI A., *Declinare crescendo o crescere cambiando: il sindacato e la scelta partecipativa*, Edizioni Lavoro, Roma, 2017.
- BERTI G., *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV edizione, Cedam, Padova 2001.
- BIAGI M., *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 1997.
- BIAGI M., TIRABOSCHI M., *La partecipazione finanziaria dei lavoratori in Italia: considerazioni de iure condito e prospettive de iure condendo*, in <https://www.bollettinoadapt.it/>, 9 agosto 2001.
- BIASCO S., *Riflessioni sul futuro del Cnel*, in *Queste istituzioni*, 152, 2009.
- BIASI M., *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia: evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013.
- BIASI M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e la Mitbestimmung tedesca*, in C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2015.
- BOBBIO N., *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988.

- BOCCI M., *Oltre lo Stato liberale: ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico tra fascismo e democrazia*, Bulzoni, Roma, 1999.
- BODEI R., *Dominio e sottomissione: schiavi, animali, macchine, intelligenza artificiale*, il Mulino, Bologna, 2019.
- BOGG A., NOVITZ T., *Voices at Work: Continuity and Change in the Common Law World*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano-Udine, 2014.
- BONELL M.J., *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa: profili comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1983.
- BORDOGNA L., *L'accordo Confindustria-sindacati del 9 marzo 2018 su relazioni industriali e contrattazione collettiva*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2019.
- BORTOLUSSI G. (a cura di), *Il sistema camerale in Italia: ruolo, valore e identità*, Angeli, Milano, 2014.
- BORZAGA C., SFORZI J., *Complementari e non sostitutivi. Il volontariato nell'impresa sociale*, in E. ROSSI, L. GORI, *Ridefinire il volontariato*, Pisa University Press, Pisa, 2022.
- BOTTALICO G., SATTA V., PRODI R., *Corpi intermedi: una scommessa democratica*, Ancora, Milano, 2015.
- BUBBICO D., *Le riforme italiane e francesi del mercato del lavoro: una via indiretta per il depotenziamento della contrattazione sindacale?*, 4, 2019.
- BUCALO M.E., *I servizi delle piattaforme online fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, in *Federalismi.it*, 22, 2020.
- BUZZACCHI C., *Il lavoro. Da diritto a bene*, FrancoAngeli, Milano, 2019.
- CAMPAGNA L., PERO L., PONZELLINI A.M., BARTEZZAGHI E., PACIELLO D., *Le leve dell'innovazione: lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, Guerini Next, Milano, 2017.
- CAPORALE F., FREDIANI E., *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- CAPOTOSTI P.A., *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999.
- CAPPUCCIO L., Art. 99, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- CARAGNANO R., *Il codice della partecipazione: contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 2011.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 3, 2006.
- CARNELUTTI F., *Contratto collettivo*, Edizioni Lavoro, Roma, 1928.

- CARRIERI M., *Tra partecipazione e codeterminazione*, in *Il Progetto*, 1994.
- CARRIERI M., FELTRIN G., BAGLIONI G., *Al bivio: lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, Roma, 2016.
- CARRIERI M., NEROZZI P., *Introduzione. Partecipazione e democrazia nelle imprese: un'altra via è possibile*, in M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva: idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, Bologna, 2015.
- CARUSO B., «Costituzionalizzare» il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2014.
- CARUSO B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2017.
- CARUSO B., *Il sindacato tra funzioni e valori nella «grande trasformazione». L'innovazione sociale in sei tappe*, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- CARUSO B., DEL PUNTA R., TREU T., *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, 2020.
- CASINI L., VITALETTI M., *L'ordinamento interno a base democratica dei sindacati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- CASSESE S., *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013.
- CASSESE S., *La Costituzione «dimenticata». Introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- CASSESE S., GUARINO G. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- CATELANI E., TARCHI R., SCIARRA S. (a cura di), *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.
- CAU M., *Le eredità del corporativismo nella cultura politico-giuridica del secondo dopoguerra*, in G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna, 2017.
- CAU M., *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018.
- CAVANNA M., *Cooperazione e imprese collettive*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione privatistiche*, Utet, Torino, 2009.
- CAZZETTA G., *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e Repubblica*, in AA.VV., *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Giuffrè, Milano, 1999.
- CERA R., *Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2007.
- CILENTO M., *Tentare un cambio di rotta. La dimensione sociale del governo dell'euro*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019.

- CIPRIANI A. (a cura di), *Partecipazione creativa dei lavoratori nella fabbrica intelligente: atti del Seminario di Roma, 13 ottobre 2017*, Firenze University Press, Firenze, 2018.
- CLEGG H.A., *Industrial Democracy and Nationalization: A Study Prepared for the Fabian Society*, Blackwell, Oxford, 1951.
- CNEL, *Postfordismo e nuova composizione sociale: rapporto*, CNEL, Roma, 2000.
- COLAVITTI G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno: Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.
- COLUCCI A., *Alienazione e dignità. Il lavoro come valorizzazione dell'uomo nel pensiero di Simone Weil*, Fondazione Mario Luzi, Roma, 2020.
- COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
- CONFINDUSTRIA, *I consigli di gestione: esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, F. Failli, Roma, 1947.
- CORTI M., *La partecipazione dei lavoratori: la cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, Milano, 2012.
- CORTI M., *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act: la flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Giappichelli, Torino, 2018.
- CORTI M., Art. 46, in R. DEL PUNTA, M. MARRUCCI, F. SCARPELLI, P. RAUSEI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020.
- CORTI M., Art. 99, in R. DEL PUNTA, M. MARRUCCI, F. SCARPELLI, P. RAUSEI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020.
- CORTI M., *La cogestione in Germania. 70 anni vissuti pericolosamente*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2022.
- COSTA P., *Corporativismo, corporativismi, discipline: a proposito della cultura giuridica del fascismo*, in *Quaderni di Storia dell'Economia Politica*, 2-3, 1990.
- COSTA P., *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 1999.
- COSTA P., *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2009.
- CRAVERI P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1977.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1958.
- CROUCH C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- CROUCH C., *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- CUSA E., *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e costituzioni economiche europee*, Giappichelli, Torino, 2013.

- CUSA E., *Le cooperative come imprese sociali di diritto*, in *Consiglio nazionale del notariato*, 205, 2018.
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2008.
- D'ALESSANDRO L.P., *I consigli di gestione: aspirazioni della resistenza e norme costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2018.
- D'ALOIA A., Art. 39, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- D'ANTONA M., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1990.
- D'ANTONA M., *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 1992.
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentrismo: verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016.
- D'ATENA A., *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- DAHL R.A., *La democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989.
- DE GASPERI A., *Scritti e discorsi politici*, il Mulino, Bologna, 2009.
- DE LUCA M., *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: un tema ancora attuale?*, in M. COLASANTO (a cura di), *Una sfida da vincere: lineamenti storici della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008.
- DE LUCA M., *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2013.
- DE MARCO E., *Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1999.
- DE RITA G., *Il regno inerme: società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino, 2002.
- DE SIMONE S., CANALETTI GAUDENTI A., ALESSANDRINI F. (a cura di), *Verso il corporativismo democratico*, F. Cacucci, Bari, 1951.
- DE TOCQUVILLE A., *Discorso sul diritto al lavoro*, Manifestolibri, Roma, 1996.
- DEL PRIA G., *I pareri del C.N.E.L. tra Costituzione e legge attuativa*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, 2021.
- DEL PUNTA R., *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- DELLEDONNE G., *Weimar e la costituzionalizzazione del principio proporzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.
- DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Astrid*, 11, 2008.
- DI MAJO L., Art. 39 Cost. e contratto collettivo, in *Federalismi.it*, 24, 2017, dicembre 20.
- DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010.
- DOSSETTI G., «Non abbiate paura dello stato!»: funzioni e ordinamento dello stato moderno: la relazione del 1951: testo e contesto, Vita e pensiero, Milano, 2014.

- DOSSETTI G., *Democrazia sostanziale*, Zikkaron, Marzabotto, 2017.
- DUNLOP J.T., *Industrial Relations Systems*, Holt, New York, 1958.
- DUSO G., *La rappresentanza politica e la sua struttura speculativa nel pensiero hegeliano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 1989.
- DUSO G., *Prefazione*, in *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- DUSO G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- ENGBLOM S., *Una prospettiva sindacale su digitalizzazione e gig economy*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 2017.
- ESPOSITO C. (a cura di), *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1939.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana: saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- FAIOLI M., *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino, 2018.
- FANFANI A., *Il significato del corporativismo: testo ad uso dei licei e degli istituti magistrali*, E. Cavalleri, Como, 1937.
- FANFANI A., *Il problema corporativo nella sua evoluzione storica*, in E. ROTA (a cura di), *Problemi storici e orientamenti storiografici: raccolta di studi*, Cavalleri, Como, 1942.
- FERRAJOLI L., *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna*, in *Parolechiave*, 1, 2010.
- FERRANTE V., *Postfazione*, in M. NAPOLI, C. ALESSI, M. CORTI, V. FERRANTE, L. GUAGLIONE, A. OCCHINO (a cura di), *Informazione e consultazione dei lavoratori: dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma «Fornero» del giugno 2012*, Cedam, Padova, 2012.
- FERRANTE V., *L'Italia e l'OIL*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.
- FERRARI R., CARCANO M., VOLPE V. (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa: un progetto possibile*, Guerini Next, Milano, 2017.
- FERRAROTTI F., *Sociologia del lavoro*, in *Questioni di sociologia*, 1966.
- FERRERA M., *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- FERRERA M., *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018.
- FERRERAS I., *Firms as Political Entities: Saving Democracy through Economic Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, GB New York, NY, 2017a.
- FERRERAS I., *Firms as Political Entities: Saving Democracy through Economic Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano: la Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo*, il Mulino, Bologna, 1998.
- FIORAVANTI M., *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Treccani, Roma, 2012.
- FLAMMIA R., *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Giuffrè, Milano, 1963.
- FONTANA G., GIUBBONI S., «Flexicurity», precarietà e disuguaglianza nel diritto del lavoro italiano, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- FORSTHOFF E., *Lo stato della società industriale*, a cura di A. MANGIA, Giuffrè, Milano, 2011.
- FORUM DISEGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *15 proposte per la giustizia sociale*, 2019.
- FRAENKEL, *Democrazia collettiva*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982.
- FRAENKEL E., *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato liberal-democratico*, in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come innovazione: società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, Giappichelli, Torino, 1996.
- GABAGLIO E., *La Confederazione Europea dei Sindacati: un attore sociale nell'integrazione europea*, in *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, il Mulino, Bologna, 2010.
- GAETA L., LOFFREDO A., *L'influenza della Costituzione di Weimar sulle norme lavoristiche della Costituzione italiana*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021.
- GAGLIARDINI A., *Per rifondare lo Stato: progetti corporativi tra fascismo e antifascismo*, in S. NERI SERNERI (a cura di), *1914-1945. L'Italia nella guerra europea dei trent'anni*, Viella, Roma, 2016.
- GALGANO F., *L'imprenditore*, Zanichelli, Bologna, 1975.
- GALGANO F., *Portare la democrazia politica dentro il governo dell'economia*, in *Rinascita*, 10, 1977.
- GALGANO F., *Le istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, Zanichelli, Bologna, 1980.
- GALGANO F., *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna, 2010.
- GALLINO L., *Il lavoro non è una merce: contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- GEARY J., SISSON K., *Conceptualising direct participation in organizational change: The EPOC project.*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 1994.
- GHERA E., *L'azionariato dei lavoratori dipendenti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6, 1997.
- GHERA E., *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2000.

- GHEZZI G., *Art. 46*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, vol. 3.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.
- GIANNINI M.S., *Scritti 7: 1977-1983*, Giuffrè, Milano, 2005.
- GILPIN R., GILPIN J.M., *The political economy of international relations*, Princeton University press, Princeton, New Jersey, 1987.
- GIOCOLI NACCI P., *Il CNEL secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002.
- GIRELLI N., *Una ricerca sul campo*, in FONDAZIONE UNIPOLIS (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, il Mulino, Bologna, 2017.
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012.
- GIUBBONI S., *La libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzioanlismo.it*, 3, 2016.
- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017.
- GIUBBONI S., *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 46, 2017.
- GIUBBONI S., *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 4, 2018.
- GIUBBONI S., *Il diritto sociale europeo alla ricerca dell'autonomia perduta*, in *Politiche sociali*, 1, 2019.
- GIUBBONI S., *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Key Editore, Milano, 2019.
- GIUGNI G., *Il progresso tecnologico e la contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1960.
- GIUGNI G., *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960.
- GIUGNI G., *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli, 1963.
- GIUGNI G., *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975.
- GIUGNI G., *La dottrina giuslavoristica nel 1983*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1984.
- GIUGNI G., *Il diritto del lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, in L. MENGONI, M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e pensiero, Milano, 1998.
- GIUGNI G., *La lenta liberazione dell'eredità del sindacalismo corporativo*, in C.

- FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA, a cura di, *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.
- GIUGNI G., CURZIO P., GAROFALO M.G., *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 1996.
- GOLIA A., *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali: tra pluralismo e responsabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2019.
- GORGONI M., *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in ID., a cura di, *Il Codice del Terzo settore*, Pacini giuridica, Pisa, 2018.
- GORI L., *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.
- GOTTARDI D., *La partecipazione dei lavoratori*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Ediesse, Roma, 2016.
- GROSSI P., *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GROSSI P., *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013.
- GRUPPO DI LAVORO ASTRID, *Ruolo e prospettive del CNEL. Per un progetto di riforma*, 2011.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- GUERRIERI S., MONINA G., FRANCESCHINI C., PEREGO V. (a cura di), *Il nodo organicismo-pluralismo nel pensiero politico dei cattolici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza: atti del Convegno di studi: Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.
- HAYEK F.A., *La società libera*, Vallecchi, Firenze 1969.
- HONNETH A., *Democrazia e divisione sociale del lavoro. Un altro capitolo della filosofia politica sistematicamente ignorato*, in *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del 21. secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2020.
- ICHINO P., *Partecipazione dei lavoratori all'impresa: le ragioni di un ritardo*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1, 2014.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- JEPSEN M., POCHET P., *La dimensione sociale europea in prospettiva*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019.
- KAISER J.H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993.
- LA PIRA G., *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1948.
- LA ROSA M., *Lavoro, qualità, tecnologie: i nuovi scenari per una reale democrazia economica*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia*

- industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- LANCHESTER F., *Nascita di una Costituzione. Il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Giuffrè, Milano, 1984.
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LANCHESTER F., *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, maggio 22.
- LANDES D.S., *A che servono i padroni? Le alternative storiche dell'industrializzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 1987.
- LASSANDARI A., *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019.
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977.
- LAVAGNA C., RAVERAIRA M., ROMANELLI GRIMALDI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985.
- LAZZATI G., *Giovani e lavoro*, in *Vita e Pensiero*, 3, 1981.
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LEIBHOLZ G., *Diritto costituzionale fascista*, Guida, Napoli, 2007.
- LEONARDI S., *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *Lavoro e diritto*, 3, 1997.
- LEONARDI S., *Modelli e forme della partecipazione dei lavoratori: le promesse non mantenute dalla democrazia industriale?*, Presentato al Seminario IRES/INFORMIA, Roma, 2010.
- LISO F., *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, www.bollettinoadapt.it.
- LOFFREDO A., *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.
- LOTITO P., NARDELLA D., *Art. 45*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale – Estratto dal Digesto delle Discipline privatistiche, sezione pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1991.
- LUCIANI M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 1992.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010.
- LUCIANI M., *Relazione al convegno «L'attualità del ruolo del CNEL, la funzione dei corpi intermedi e la rappresentanza in Italia»*, Roma, 2019.
- LUPO N., *Il «Patto sociale» in Parlamento*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 1999.

- LYON-CAEN G., *Propos d'un nouveau docteur: réflexions à l'usage des jeunes juristes*, in *Lavoro e diritto*, 1990.
- MACCIOTTA G., *Il CNEL: sia soppresso ... a meno che ...!*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2014.
- MAGNO M., *Amendola, Trentin e il capitalismo italiano*, in *Solo riformisti*, 2020, giugno 4.
- MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1957.
- MANCINI G.F., *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, vol. I.
- MANCINI G.F., *La supplenza sindacale del piano*, in *Mondoperaio*, 4, 1977.
- MANGIA A., *La rappresentanza politica e la sua crisi: un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Diritto e società*, 3, 2012.
- MANGIA A., *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018.
- MANGIAMELI S., *Presentazione*, in *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993.
- MARGLIN S.A., *A che servono i padroni? Origini e funzioni della gerarchia nella produzione capitalistica*, in D.S. LANDES, *A che servono i padroni? Le alternative storiche dell'industrializzazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 1987.
- MARI G., *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, il Mulino, Bologna, 2019.
- MARIUCCI L., *L'attualità di un dibattito antico*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, vol. 1.
- MARIUCCI L., *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021.
- MARSHALL T.H., *Citizenship and social class and other essay*, University Press, Cambridge, 1950.
- MARTELLONI F., *Il sindacato nella Costituzione formale e materiale come elemento indefettibile di democrazia sostanziale*, in *Labor: la Rivista sul diritto del lavoro*, 6, 2019.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale: edizione per i corsi universitari di base*, Milano; Giuffrè, 2011.
- MARX K., *Il capitale: Libro I., capitolo 6. inedito: risultati del processo di produzione immediato*, La Nuova Italia, Firenze, 1969.
- MARX K., *Il capitale. Critica dell'economia politica*, Editori riuniti, Roma, 1977, vol. III.
- MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003.
- MATTARELLA S., *Relazione della I Commissione Permanente*, Roma, 1986.
- MENGONI L., *Introduzione*, in G. PROSPERETTI (a cura di), *Commentario dello statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1975.

- MENGONI L., *La riforma del Cnel*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1-2, 1984.
- MENGONI L., *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna, 1985.
- MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1998.
- MENGONI L., *Il contratto di lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.
- MICCÙ R., *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5, 2019.
- MODUGNO F., CARNEVALE P., SICLARI M. (a cura di), *Altri organi*, in *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MOHL R., *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften: in Monographien dargestellt*, F. Enke, Erlangen, 1855.
- MONE A., *Il Dialogo sociale europeo: un bilancio di prospettiva per i suoi attori*, in *Sindacalismo*, 14, 2011.
- MONTANARI B., *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, Giuffrè, Milano, 1979.
- MORANDI R., *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica. 1945-1948*, in *Opere di Rodolfo Morandi*, Einaudi, Torino, 1960.
- MORANDI R.-MERLI S., *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Einaudi, Torino, 1975.
- MORELLI U., *I Consigli di gestione: dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1977.
- MORLINO E., *Il risparmio popolare e l'investimento azionario nei gradi complessi produttivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- MORO A., *Il diritto, 1944-1945: lezioni di filosofia del diritto tenute presso l'Università di Bari; Lo Stato, 1946-1947: appunti sull'esperienza giuridica*, Cacucci, Bari, 1978.
- MORTATI C., *La Costituente: la teoria: la storia: il problema italiano*, Darsena, Roma, 1945.
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946.
- MORTATI C., *I limiti di una trasformazione corporativa dello Stato*, in *Pagine libere*, 6, 1951.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, vol. 1.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, vol. 1, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980.
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1998.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e il lavoro nella Costituzione: una rilettura: atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*, Giuffrè, Milano, 2005.
- MOSES J., *Social citizenship and social rights in an age of extremes: T. H. Mar-*

- shall's social philosophy in the longue durée*, in *Modern intellectual history*, 16, 2019.
- MOSSA L., *Saggio per il nuovo Codice di commercio*, Stamp. della libreria italiana e straniera, Sassari, 1927.
- MOSSA L., *Modernismo giuridico e diritto privato*, Tip. Nistri-Lischi, Pisa, 1930.
- MOSSA L., *Il diritto alla impresa*, Tip. V. Lischi e Figli, Pisa, 1933.
- MOSSA L., *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice civile del 1942*, Società editrice libraria, Milano, s.d.
- MURA S., *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrilevanza?*, in *Amministrare*, 1, 2018.
- MURA S. (a cura di), *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, il Mulino, Bologna, 2019.
- NAPOLI M., *Il sindacato*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Utet, Torino, 1999.
- NAPOLI M., *Per un progetto legislativo sulla partecipazione*, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002.
- NAPOLI M., *Il sindacato*, V&P, Milano, 2009.
- NAPOLI M., *La discussione parlamentare sulla partecipazione alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2010.
- NAPOLI M., ALESSI C., CORTI M., FERRANTE V., GUAGLIONE L., OCCHINO A. (a cura di), *Informazione e consultazione dei lavoratori: dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma «Fornero» del giugno 2012*, Cedam, Padova, 2012.
- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.
- NEGRELLI S., TREU T. (a cura di), *Le scelte dell'impresa fra autorità e consenso. La consultazione delle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende a partecipazione statale*, FrancoAngeli, Milano, 1992.
- NEUMANN F., *Il significato politico e sociale della giurisprudenza dei tribunali del lavoro*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982.
- NIGRO A., *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. 3, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980.
- NIGRO M., *Democrazia nell'azienda*, Sestante, Roma, 1946.
- NOCILLA D., *Riserva di legge*, in *Diritto online. Enciclopedia Treccani*, 2019.
- NUNIN R., *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 3, 2017.
- OLIVELLI P., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2006.

- ONIDA F., *CNEL: farlo diventare veramente utile*, in *Lavoce.info*, 13 settembre 2011.
- ORLANDO V.E., *Diritto pubblico generale: scritti vari, 1881-1940, coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954.
- ORLANDO V.E., *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, in *Diritto pubblico generale: scritti vari, 1881-1940, coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954.
- ORNAGHI L., *Stato e corporazione: storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 1984.
- ORNAGHI L., *Corporazioni*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, II. Roma, 1992.
- ORNAGHI L., COTELLESA S., *Interesse*, il Mulino, Bologna, 2000.
- PALADIN L., *Ostacoli e prospettive nei rapporti fra regioni e CNEL*, in *Le Regioni*, gennaio-febbraio, 1978.
- PALADIN L., *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in S. BARTOLE (a cura di), *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2009.
- PALADIN L., GIROTTO D., MAZZAROLLI L.A., BARTOLE S., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018.
- PALLANTE F., *Lavoro e cittadinanza*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017.
- PANUNZIO S., *Stato e sindacati*, Società anonima poligrafica italiana, Roma, 1923.
- PANUNZIO S., *Stato e diritto: l'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società tipografica modenese, Modena, 1931.
- PAPA V., *La rappresentanza negoziale sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, in *Quaderni rassegna sindacale – Lavori*, 4, 2019.
- PAPARELLA E., *Art. 46*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- PAPARELLA E., *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del Jobs Act sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- PASINETTI M., ROCCA E., SACCHETTI S.-BODINI R., *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa. Tra esperienza, fattibilità e strumenti*, 4, 2021.
- PASQUINO G., *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2016.
- PASTORI G., *La pubblica amministrazione*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1994, 4. Ed.

- PASTORI G., *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma, 2000.
- PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione: poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985.
- PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Utet, Torino, 1989.
- PEDRAZZOLI M., *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea.*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 24, 4, 2005.
- PEDRAZZOLI M., *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, in C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2015.
- PEDRAZZOLI M., *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor: la Rivista sul diritto del lavoro*, 4, 2020.
- PEDRINI F., *Consumo, risparmio, finanza: un'analisi costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.
- PENNACCHI L., *Democrazia economica*, Castelveccchi, Roma, 2021.
- PERA G., *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1, 1977.
- PERGOLES F., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Il Diritto dell'economia*, 5, 1957.
- PERLINGIERI P., MARCO M., *Art. 46*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001.
- PERULLI A., *I diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 1991.
- PERULLI A., *L'OIL e la globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2019.
- PERULLI A., *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 149, 2019.
- PERULLI A., *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione del centenario dell'OIL*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.
- PERULLI A., *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neo-moderno*, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- PERUZZI M., *L'autonomia nel dialogo sociale*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2010.
- PERUZZI M., *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, il Mulino, Bologna, 2011.
- PETRILLO C., *Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, in *Consulta online*, 2, 2024.
- PIERANDREI F., *Il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957.

- PIKETTY T., *Capitale e ideologia*, La nave di Teseo, Milano, 2020.
- PINELLI C., *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, in Astrid, (s.d.).
- PISTOR K., *Il codice del capitale: come il diritto crea ricchezza e disuguaglianza*, Luiss University Press, Roma, 2021.
- PISTORINO G., *Articolo 46*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo. Vol. I*, il Mulino, Bologna, 2021, II.
- PIZZOFERRATO A., *Partecipazione dei lavoratori, nuovi modelli di governance e democrazia economica*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2005.
- PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano, 1999.
- PIZZOLATO F., *Il principio di sussidiarietà*, in A. D'ATENA, T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo 5*, G. Giappichelli, Torino, 2001.
- PIZZOLATO F., *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002.
- PIZZOLATO F., *Forme e istituti della partecipazione popolare*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI, M. BENVENUTI, Jovene, Napoli, 2002.
- PIZZOLATO F., *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, 3, 2006.
- PIZZOLATO F., *Autorità e consumo: diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Giuffrè, Milano, 2009.
- PIZZOLATO F., *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, in F. PIZZOLATO (a cura di), *Libertà e potere nei rapporti economici: profili giuspubblicistici*, Giuffrè, Milano, 2010.
- PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019.
- PIZZOLATO F., MATTASSOGLIO F., *Articolo 45*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. I*, il Mulino, Bologna, 2021, II.
- PIZZOLATO F., SATTA V., *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d'attuazione*, in *Regioni e strumenti di governance dell'economia: le trasformazioni degli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 2007.
- PLATZER H.-W., MÜLLER T., *Le federazioni sindacali europee: ruolo, risorse di potere e prospettive*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 1-3, 2019.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- POLANYI K., *La grande trasformazione: le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 2010.
- POMBENI P., *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana: 1938-1948*, il Mulino, Bologna, 1979.

- POMBENI P., *Fanfani costituente*, in *Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*, 1-2, 2011.
- POMBENI P., *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016.
- PRISCO S., *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della «terza via»*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, marzo 11.
- PROSPERETTI G., *Libertà sindacale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1974.
- RANELLETTI O., *Lo Stato*, in *Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli, 1992.
- RATTO TRABUCCO F., *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- RESCIGNO P., *I sindacati nello Stato moderno*, ERI, Torino, 1965.
- RESCIGNO P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, 1987.
- RESCIGNO P., *Pluralismo e rappresentanza*, in *Il Progetto*, 55/56, 1990.
- RICCIARDI M., PERO L., *La partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle aziende cooperative*, in *Mitbestimmung. Osservatorio sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa*, 2018.
- RINALDI P.G., *Le camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2, 2008.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- ROCCO A., *Crisi dello Stato e sindacati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, (s.d.), p. 2006.
- RODOTÀ S., *Introduzione*, in S. GUERRIERI, G. MONINA, C. FRANCESCHINI (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza: atti del Convegno di studi: Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997.
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013.
- ROMAGNOLI U., *Consigli di fabbrica e democrazia sindacale*, in *Prospettiva sindacale*, 2, 1971.
- ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1997.
- ROMAGNOLI U., *La deriva del diritto del lavoro: perché il presente obbliga a fare i conti col passato*, in G. ALPA, V. ROPPO, S. RODOTÀ (a cura di), *La vocazione civile del giurista: saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- ROMAGNOLI U., *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *il Mulino*, 4, 2018.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1943.
- ROMANO S., *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.

- ROSANVALLON P., *La question syndicale*, Hachette Litteratures, Paris, 1998.
- RUGGIE J.G., *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 2, 1982.
- RUINI M., *L'organizzazione sindacale ed il diritto di sciopero nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953.
- RULLANI E., *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Carocci, Roma, 2004.
- RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Utet, Torino, 2003.
- SABA V., *La dinamica dei rapporti tra impresa e sindacato*, in AA.VV., *1958-1988: 30 anni nella vita sociale italiana: l'Intersind*, Cedis, Roma, 1988.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.
- SALAZAR C., *Diritti e algoritmi: la gig economy e il «caso Foodora», tra giudici e legislatore*, in *Consulta Online*, 1, 2019.
- SALVATI M., *Costituzione italiana: articolo 4*, Carocci, Roma, 2017.
- SANTAGATA DE CASTRO R., *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, Milano, 2008.
- SANTONI F., *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2013.
- SANTORO-PASSARELLI F., *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, Cedam, Padova, 1950.
- SAPELLI G., *La democrazia trasformata: la rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, Milano, 2010.
- SARACENO C., *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- SAVIGNANO A., *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1982.
- SCALONE A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- SCALONE A., *Postfazione*, in A. SCALONE (a cura di), *Diritto costituzionale fascista*, Alfredo Guida, Napoli, 2007.
- SCALONE A., *L'ordine precario: unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, Polimetria, Monza, 2011.
- SCALONE A., *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017.
- SCALONE A., *Le rappresentanze istituzionali degli interessi fra dimensione nazionale ed europea: il CNEL e il CESE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2019.
- SCATTONE N., *Le autonomie funzionali da fantasma a previsione costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.
- SCHIERA P., *Il corporativismo: concetti storici*, in A. MAZZONE, A. SOMMA, M.

- STOLLEIS, a cura di, *Il corporativismo nelle dittature sudeuropee*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2005.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.
- SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro: solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- SCIARRA S., *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2016.
- SCOGNAMIGLIO R., *Problemi e prospettive della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nell'ordinamento italiano e nel sistema della contrattazione collettiva*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1, 1977.
- SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in E. CATALDI, R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 1978.
- SEGHEZZI F., *La nuova grande trasformazione: lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Modena, 2017.
- SINZHEIMER H., *Das Wesen des Arbeitsrechts*, in H. SINZHEIMER (a cura di), *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1976.
- SOMBART W., CAVALLI A., *Il capitalismo moderno*, Utet, Torino, 1967.
- SRNICEK N., *Capitalismo digitale: Google, Facebook, Amazon e la nuova economia del web*, LUISS University Press, Roma, 2017.
- STACCA S., *Il dovere di lavorare per il progresso materiale o spirituale della società*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- STAIANO S., *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2, 2022.
- STANDING G., *Precari: la nuova classe esplosiva*, il Mulino, Bologna, 2014.
- STRAMACCI M., *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1959.
- STREECK W., *Le relazioni industriali oggi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2009.
- STREECK W., *Tempo guadagnato: la crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- SUPIOT A., *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003.
- SUPIOT A., *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2011.
- SUPIOT A., *Grandeur et misère de l'État social: Leçon inaugurale prononcée le jeudi 29 novembre 2012*, Collège de France, Paris, 2013.
- SUPIOT A., *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France – PUF, Paris, 2015.
- SUPIOT A., *La Gouvernance par les nombres: Cours au Collège de France*, Fayard, Nantes-Paris, 2015.
- SUPIOT A., *What International Social Justice in the Twenty-First Century?*, in *Bulletin for Comparative Labour Relations*, 92, 2016.
- SUPIOT A., *De la citoyenneté économique*, in *Esprit*, 3, 2018.

- SUPIOT A., *La sovranità del limite: giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Mimesis, Milano-Udine, 2020.
- TARTUFARI L., *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo: discorso letto il 5 novembre 1893 per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Macerata*, Stab. Tip. Bianchini, Macerata, 1893.
- TESTA D., *Considerazioni costituzionali a margine del processo promosso dai rider di Torino contro Foodora: il lavoro davanti alla gig economy*, in *Rivista semestrale di diritto*, 2, 2021.
- TESTA D., *La discriminazione degli algoritmi: il caso Deliveroo*, Trib. Bologna, 31 dicembre 2020, *Ius in Itinere*, 2021 https://www.iusinitinere.it/la-discriminazione-degli-algoritmi-il-caso-deliveroo-trib-bologna-31-dicembre-2020-34892#_fn4.
- TEUBNER G., *Costituzionalismo della società transnazionale – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.
- TEUBNER G., *Ibridi ed attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, Mimesis, Milano-Udine, 2015.
- TONIOLO G., *Democrazia Cristiana. Concetti e indirizzi*, Casa Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1949.
- TOSI P., *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1, 2014.
- TRENTIN B., *La città del lavoro: sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano, 1997.
- TRENTIN B., *La libertà viene prima: la libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Editori riuniti, Roma, 2004.
- TRENTIN B., *Diari 1988-1994: gli anni della segreteria generale della CGIL*, Ediesse: Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 2017.
- TRERÉ G., *Presentazione*, in L. BENEDETTI (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- TREU T., *Il sindacato fuori della costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 2, 1975.
- TREU T. (a cura di), *L'uso politico dello Statuto dei lavoratori*, vol. I, il Mulino, Bologna, 1975.
- TREU T., *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo IRI*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 1986.
- TREU T., *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1, 1988.
- TREU T., *La partecipazione dei lavoratori*, in *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale: atti del Convegno*, Milano, 6-7 maggio 1988, Giuffrè, Milano, 1990.
- TREU T., *Conclusioni*, in M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La parte-*

- cipazione incisiva: idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, Bologna, 2015.
- TREU T., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Treccani – Diritto online*, 2017.
- TREU T., *Il CNEL ieri e oggi*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2, 2018.
- TREU T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, 386, 2019.
- TREU T., *OIL: un secolo per la giustizia sociale*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti: l'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.
- TREU T., *Ordinamenti nazionali e regole sociali sovranazionali*, in B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione: valori, attori, regolazione*, il Mulino, Bologna, 2020.
- TREU T., *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 3, 2021.
- TREU T., *Il Libro Bianco sul lavoro e la delega del Governo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2022.
- VALASTRO A., *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in M.C. GRISOLIA, P. CARETTI (a cura di), *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale: scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010.
- VARDARO G., *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, in G. ARRIGO, G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982.
- VARDARO G., *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *Politica del diritto*, 1, 1986.
- VICO D.D., *Nel paese dei disuguali. Noi, i cinesi e la giustizia sociale*, Egea, Milano, 2017.
- VILLARI L. (a cura di), *Weimar: lotte sociali e sistema democratico nella Germania degli anni Venti*, il Mulino, Bologna, 1978.
- WEBB S., WEBB B., *Democrazia industriale: Antologia degli scritti*, EDIESSE, Roma, 1984.
- WEBER M., *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, Laterza, Bari, 1919.
- WEBER M., *Scritti politici*, N. Giannotta, Catania, 1970.
- WEBER M., *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Torino, 1980.
- WEIL S., *La prima radice: Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano*, SE, Milano, 1990.
- WEIL S., *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*, RCS, Milano, 2010.

- WEIL S., *La condizione operaia*, SE, Milano, 2016.
- WEISS M., *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2004.
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.
- ZAN S., *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in *Italianieuropei*, 5, 2014.
- ZANINELLI S., *Alle radici del ritardo delle esperienze italiane di partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le contraddizioni del biennio rosso (1919-1921)*, in S. ANTONIAZZI, M. CARCANO, V. VOLPE, S. ZANINELLI (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori. Una democrazia inedita*, Jaca Book, Milano, 2018.
- ZANINELLI S., ACOCCELLA G., DE SANTIS G., *Sessant'anni del sindacato nuovo: la CISL fra storia e interpretazioni*, Edizioni Lavoro, Roma, 2012.
- ZILIO GRANDI G., BIASI M., *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19.*, 2020.
- ZOPPOLI L., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2011.
- ZOPPOLI L., *Art. 19 dello Statuto dei lavoratori, democrazia sindacale e realismo della Consulta nella sentenza n. 231/2013*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, 201, 2014.
- ZOPPOLI L., *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2015.
- ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO M. (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2024
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

Studi di Diritto dell'Economia

1. DI CARPEGNA BRIVIO ELENA, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, 2021.
2. MATTASSOGLIO FRANCESCA, *Moneta e tecnologia. Come intelligenza artificiale e DLT stanno trasformando lo strumento monetario*, 2022.
3. DI CARPEGNA BRIVIO ELENA, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, 2024.
4. CIACCIO VALENTINA, *Il diritto alla previdenza nella prospettiva costituzionale*, 2024.
5. ANDREA MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, 2024.