



SCUOLA DI DOTTORATO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze giuridiche - Ciclo XXXII

Curriculum in Diritto pubblico dell'economia

**Democrazia sostanziale e partecipazione economica.
Profili costituzionali della «collaborazione» dei lavoratori all'impresa**

Michieli Andrea
823171

Tutore: Prof.ssa Margherita Ramajoli

Coordinatore: Prof. Maurizio Arcari

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

*Al nonno Filippo
il quale, con il suo lavoro in fabbrica,
ha garantito un futuro dignitoso alla propria famiglia
e, nel lavoro artigianale, trova oggi libertà e felicità,
queste pagine sono dedicate.*

«La démocratie économique est entendue (c'est une première définition!) comme l'ancrage du droit social dans une représentation partagée de la justice. Si l'on admet — dans le prolongement des analyses de Karl Polanyi — que les marchés sont « un élément utile mais secondaire dans une société libre », le problème qui se pose aujourd'hui est de « ré-encastrier » les marchés dans la société et de cesser de réduire la vie humaine à la vie économique, et la vie économique à l'économie de marché. Ceci suppose des dispositifs juridiques qui obligent à prendre en considération l'expérience concrète de ceux qui travaillent».

(Alain Supiot)

Indice

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I – IL FONDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA: RADICI DOTTRINALI E PRIME FORMULAZIONI	13
I.1 Stato moderno, mercato e rappresentanza.	13
I.2 Crisi dello Stato ed emersione degli interessi organizzati.	18
I.3 Riconoscimento dei diritti e partecipazione economica: l'ipotesi corporativa.	26
CAPITOLO II – PARTECIPAZIONE ECONOMICA E RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA	31
II.1 La democrazia sostanziale fondata sul lavoro.	31
II.2 La mediazione sindacale, tra tutela del lavoro e libertà di iniziativa economica.	44
II.3 La partecipazione dei lavoratori	71
II.5 La rappresentanza degli interessi	113
CAPITOLO III – DIMENSIONE COMUNITARIA DELLA DEMOCRAZIA SOSTANZIALE	142
CONCLUSIONI	157
BIBLIOGRAFIA	167

INTRODUZIONE

Il processo di democratizzazione iscritto nella Costituzione italiana aveva come obiettivo quello di introdurre meccanismi di legittimazione popolare delle strutture dello Stato in misura quantitativamente maggiore rispetto all'epoca liberale. Tale processo non si attestava però a questo livello. Infatti, la democrazia costituzionale è stata pensata con uno "spessore" diverso: essa non è solo un meccanismo di rappresentanza politica, ma metro di orientamento e regolazione della vita sociale ed economica¹. Una democrazia non solo di "superficie" (nella legittimazione del potere politico), ma di "spessore" (perché in essa sono coinvolti tutti i rapporti della persona).

Nel processo di costruzione dello "Stato nuovo" nel Secondo dopoguerra, la Costituzione prevede una democrazia che non era solo forma dell'inserimento dei cittadini nella legittimazione delle istituzioni repubblicane, ma strumento per garantire a tutti di essere posti nelle condizioni di partecipare alla vita – politica, economica e sociale – del Paese. Da questo punto di vista dunque gli istituti di democratizzazione politica e il riconoscimento del ruolo della società non potevano essere scissi dai rapporti economici e sociali.

Non vi è dubbio che le libertà economiche furono un punto controverso del dibattito costituente sul quale, però, fu registrata una certa saldatura tra le posizioni della componente democristiana e progressista. Le libertà economiche, infatti, furono riconosciute nel testo costituzionale, ma esse furono inserite in un preciso progetto trasformativo finalizzato al «pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3).

L'uguaglianza sostanziale fu la premessa necessaria per l'edificazione di uno Stato in cui le libertà economiche non fossero più indifferenti al circuito della rappresentanza politica. Quello che è importante mettere in luce in premessa – e che

¹ F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma 2019, in particolare pp. 63 e ss.

costituisce una delle tesi del presente lavoro – è che la democratizzazione dei rapporti economici deve essere riletta alla luce di un’idea di espansione della democrazia non limitata ad un controllo o primato dello Stato sull’economia, ma piuttosto del riconoscimento della libertà e dell’attività economica finalizzata agli obiettivi del progetto trasformativo nel suo complesso. Si vorrà mettere in luce, infatti, che i “rapporti economici” – così come previsti nel Titolo III della Parte I della Costituzione – si reggono attorno ad una triade di istituti riequilibrativi dell’iniziativa economica e, in particolare, delle forme di potere che essa sottende: l’intervento dello Stato nell’attività economica, il riconoscimento delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e la partecipazione dei lavoratori. Certamente in essi sono stati scorti elementi di diffidenza nei confronti del mercato da parte del costituente italiano che hanno condotto, tra le altre, a interpretazioni anche antitetiche sulla possibilità di introdurre sistemi diretti a favorire la concorrenza. Ciò che però più conta, ai fini della ricerca qui svolta, è che tutti gli strumenti previsti in Costituzione sono stati pensati per la tutela del lavoro che rimane l’architrave dell’edificio costituzionale. La Costituzione italiana dunque – con le parole di Alain Supiot citate in premesse – si fonda su un progetto per «smettere di ridurre la vita umana alla vita economica e la vita economica all’economia di mercato» riscrivendo un «regime giuridico che richiede che si tenga conto dell’esperienza pratica di coloro che lavorano».

La ricerca ha tentato di esplorare il percorso costituente a partire dall’analisi della democrazia costituzionale, ponendosi il problema di capire quale spazio residua oggi per la partecipazione economica. Si è trattato, in altri termini, di comprendere se l’idea di una «democrazia sostanziale»², ovvero di una partecipazione dei lavoratori intesa non solo come esercizio delle libertà e dei diritti politici, ma estesa all’influenza mediante il lavoro sui rapporti economici, sia ancora attuale nel nostro ordinamento, tenendo presente il monito secondo cui «parlare della disciplina costituzionale dell’ “economia” [...] si può solo se non si perde di vista l’impianto

² L’espressione è di G. Dossetti, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Zikkaron, Bologna 2017.

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»³.

Alla luce di questa ipotesi interpretativa si è deciso di suddividere la ricerca in tre parti. Nel primo capitolo si è voluto mettere in luce il fondamento della democrazia economica. Si è inteso, in primo luogo, evidenziare la rottura tra Stato e mercato che si è sviluppata nella modernità. Si è poi messo in luce come l'avanzamento del pluralismo sociale e l'emergere delle lotte sindacali di inizio Novecento abbiano comportato un intenso dibattito sulla rappresentanza degli interessi organizzati che furono il primo veicolo della partecipazione economica al di fuori dello Stato, favorendo un allargamento della sfera dei diritti dei lavoratori e creando i presupposti per il superamento di una democrazia soltanto politica.

Il secondo capitolo racchiude il centro dell'analisi che ci si è proposti. Esso si suddivide in tre momenti: il primo analizza il concetto di democrazia sostanziale; il secondo rilegge gli istituti della partecipazione economica; il terzo sottolinea il ruolo delle istituzioni di rappresentanza degli interessi come forme della partecipazione "mediata".

Per ciò che concerne la partecipazione economica ci si soffermerà in particolare su quella sua forma cd. diretta, ovvero la "collaborazione" dei lavoratori alla gestione dell'impresa, in quanto tassello mancante di un quadro pluralistico pensato dal costituente e non attuato dal legislatore. Si analizzeranno le diverse forme di partecipazione – diretta od organizzativa, finanziaria e istituzionale – di cui si trova traccia nel quadro non organico della disciplina interna e di quella derivata dal diritto comunitario.

Nella terza parte del secondo capitolo, come poc'anzi accennato, si è tentato di analizzare l'altro versante della partecipazione economica, ovvero quella "mediata"

³ M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. V, Utet, Torino 1990, p. 375.

della rappresentanza degli interessi. Si ritiene che la dimensione della rappresentanza, nella logica della democrazia economica, sia complementare a quella della partecipazione dei lavoratori. In questo capitolo dell'elaborato si intende rileggere le disposizioni costituzionali e legislative sulle istituzioni di rappresentanza degli interessi organizzati, mettendole in connessione alle forme di partecipazione diretta (dalle Camere di Commercio ai Consigli regionali di economia e lavoro, dal Consiglio Nazionale di Economia e Lavoro al Comitato economico e sociale europeo). Si intende evidenziare come persista un strutturale *deficit* di tali istituzioni a rappresentare - in un contesto di forte frammentazione dei corpi intermedi - le organizzazioni sociali ed economiche, soprattutto in un Paese come l'Italia in cui, fin dal Secondo dopoguerra, si è adottato un modello di relazioni industriali non formalizzato. Pur non auspicando l'adozione di modelli neo-organicistici, si vuole rilevare che la rappresentanza organizzativa è parte del sistema pluralistico che la Costituzione ha inteso promuovere e che essa può trovare una rinnovata vitalità, qualora sia fondata su un mutamento del paradigma rivendicativo della concertazione tramite le diverse forme di partecipazione dei lavoratori. Dunque ci si muoverà nella prospettiva di dare una lettura del Titolo III della Costituzione secondo la direttiva di una partecipazione "diretta" e "mediata" dei lavoratori nella convinzione che la Costituzione tenga insieme questi due fattori come garanzia di una «effettiva partecipazione».

L'ultimo capitolo del lavoro è dedicato ad una rilettura del percorso di integrazione europea per verificare in quale modo gli istituti che contribuiscono alla "democrazia sostanziale" interna siano stati o meno recepiti e se essi possano trovare fondamento e legittimazione nell'ordinamento comunitario. Si è deciso, piuttosto che dedicare un capitolo di comparazione, di analizzare il percorso di armonizzazione dei diversi Paesi e l'influenza della normativa europea, pur tenendo conto della diversificazione delle esperienze di partecipazione economica dei diversi Paesi.

Come si intuisce da queste prime note introduttive, il tema della partecipazione economica è dunque affrontato alla luce delle trasformazioni del lavoro, del pluralismo sociale che ha sostenuto l'espansione dei diritti sociali e, infine, al

rapporto che intercorre tra il circuito della rappresentanza politica con quella degli interessi economici. Si tratta a nostro giudizio di elementi che storicamente si sono dati insieme e che sono dunque correlati. Non è, infatti, possibile separare la partecipazione dei lavoratori all'impresa da una attenta analisi del ruolo rappresentativo del sindacato nei luoghi di lavoro; così come non si può pensare ad un sindacato solo "rivendicativo" nella contrattazione collettiva e non anche inserito nelle relazioni istituzionali che possono integrare e orientare le scelte di politica economica.

Si sono tralasciati altri istituti e forme di partecipazione economica che trovano certamente profili di rilevanza costituzionale, ma che non fanno parte del nucleo del Titolo III tra cui la partecipazione in riferimento al procedimento amministrativo e la rappresentanza mediante i cd. ordini professionali: si è infatti tentato di limitare la ricerca attorno a quegli istituti che potevano essere direttamente messi in relazione all'attuazione dell'art. 46 che prevede esplicitamente la "collaborazione" dei lavoratori all'interno dell'azienda.

Prima di entrare nel merito della ricerca, pare utile proporre alcune note preliminari circa il metodo e il punto di osservazione che sono stati adottati per il lavoro che si presenta.

In primo luogo ci si è posti il problema circa l'effettiva validità delle norme della costituzione economica nell'attuale panorama di sviluppo del mercato. Parte della dottrina ha inteso le norme sui rapporti economici superate dalla realtà, in quanto bollate come norme sovietiche che non meritano un approfondimento⁴. Si tratterebbe allora, sposando questo approccio, di verificare quanta parte delle norme costituzionali sia sopravvissuta al tempo, consapevoli che «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

⁴ Si veda C. Pinelli, T. Treu, *Introduzione. La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in Id., *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 7.

sociali»⁵. La *democrazia economica* non sarebbe dunque più un campo di analisi dei giuristi.

La proposta metodologica accolta in questa pagine è di segno diverso: si ritiene di non dover prendere atto di un eventuale superamento di fatto delle norme costituzionali, rilevando la loro inattualità; quanto piuttosto cercare gli strumenti attuativi delle finalità costituzionali. Il rischio altrimenti è quello di marginalizzare la Costituzione nell'ambito delle sole regole di legittimazione politica, consegnando dunque ai rapporti economici una sfera di autonoma e di impenetrabilità dalle finalità dell'ordinamento costituzionale. La democrazia in senso sostanziale, invece, invita a guardare alla libertà in senso unitario, non marginalizzando le libertà economiche in un ambito del tutto periferico poiché esse sono effettivamente al centro della vita di ogni persona. Proprio la questione della democrazia economica – che nella Costituzione trova una originale struttura – è ancora più attuale oggi perché «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 democrazia economica può evitare a loro di perdere piede di fronte alla realtà»⁶. Si cercherà di mettere in luce come la democrazia economica e la partecipazione dei lavoratori si pongano a baluardo dell'effettività della Costituzione nei rapporti di mercato e come modalità di finalizzazione delle libertà in conformità ai principi costituzionali.

È indispensabile poi precisare cosa si intenda per “partecipazione” economica. Innanzitutto essa non si separa dalla partecipazione politica; ne costituisce, invece, una forma di continuità e compimento. La partecipazione – si ritiene – alla luce delle nostre norme fondamentali non può che essere una e declinata in ogni ambito di vita del cittadino-lavoratore. La dimensione democratica in campo economico sembra però essere retrocessa a parametro cedevole rispetto alla dimensione politica poiché quest'ultima è più facilmente individuabile e schematizzabile dal

⁵ A. Mangia, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in «Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 2/2018, p. 7-8.

⁶ A. Supiot, *De la citoyenneté économique*, in «Esprit», n. 3/2018, reperibile in www.esprit.presse.fr (febbraio 2019).

costituzionalismo. La dicotomia concettuale tra politico ed economico è dunque fittizia, così la partecipazione economica non si distingue da quella politica. È pur vero che gli strumenti dell'unica partecipazione hanno forme distinte e peculiari e, proprio di questo, si vorrà ragionare. Con ciò non si vuol dire che la partecipazione economica debba, in ogni caso, essere assoggettata alla dimensione politico-rappresentativa o che quest'ultima debba controllarla. La partecipazione economica è vista dunque in termini di contribuzione, mediante il lavoro (compreso quello dell'imprenditore), all'edificazione di una comunità pienamente conforme alla dimensione sostanziale della democrazia costituzionale. La partecipazione è vissuta nel campo economico in un fascio di rapporti proprio dell'attività economica. È dunque intrinsecamente protesa a costituirsi in forma organizzata, sia da parte dei lavoratori che da quella datoriale. Da ciò sorge lo stretto collegamento tra partecipazione e rappresentanza delle organizzazioni rappresentative. Si metterà in luce che la Costituzione italiana, lungi dall'abbracciare ipotesi corporativistiche o neo-corporativistiche, si sia mossa su un piano progettuale di pluralismo organizzato e cooperativo.

All'intersezione tra queste forme si erge l'istituto della "collaborazione" dei lavoratori all'impresa che la nostra Costituzione prevede all'art. 46. L'ambiguità della formulazione del citato articolo non ha contribuito a rendere chiara la portata che esso avrebbe potuto assumere nel nostro ordinamento. Si vorrebbe però sostenere la tesi per cui tale articolo costituisce un elemento individuante del modello economico e sociale iscritto nella nostra Costituzione. Non è da considerarsi semplicemente uno dei tanti strumenti pensato dai Costituenti: si potrebbe dire che la partecipazione dei lavoratori all'impresa era - ed è - la modalità di svolgimento privilegiata per l'elevazione economica e sociale dei lavoratori. In essa, infatti, confluiscono la partecipazione mediata e immediata, poiché la prima si fa primo gradino di quell'auto-organizzazione edificante l'autonomia sindacale. Non si può negare che, posti questi propositi di rilettura del Titolo III, molti dei presupposti di contesto della costituzione economica, così come pensata dai Costituenti, siano mutati. A partire dal lavoro che vive una trasformazione

profondissima che l’ha condotto, in un brevissimo lasso di tempo, da istituto di stabilità e tutela a forma disarticolata e, sempre più, prestazionale e a-contrattuale; in altre parole, il lavoro (in particolare, quello subordinato) vede dematerializzarsi il suo luogo di realizzazione e sta progressivamente divenendo prestazione occasionale. Ciò comporta il venir meno – soprattutto nel comparto dei servizi intellettuali e – di una effettiva “vita” di lavoro. Inoltre, a mutare sono i rapporti sociali attorno ai quali la rappresentanza democratica era stata fondata. In particolare, per ciò che concerne le forze sociali su cui si poggia il sistema costituzionale. Il tema della partecipazione dei lavoratori, poi, si misura con un’organizzazione della produzione notevolmente mutata. In particolare, la cattedrale moderna della produzione, la fabbrica, sembra oramai superata in favore di un tessuto produttivo polarizzato tra piccole-medie imprese fortemente specializzate e grandi multinazionali, soprattutto nel campo digitale.

Posti questi mutamenti, la presente ricerca non intende rispolverare miti antichi della Costituzione, ma più semplicemente verificare che cosa la mancata attuazione dell’art. 46 abbia comportato nell’articolarsi della costituzione economica e, inoltre, cogliere lo spazio eventuale di rinnovate forme di partecipazione in un contesto socio-economico del tutto mutato, ma forse non del tutto ostile a una nuova vita per la collaborazione. Si tratta di una prospettiva tutta interna alla riflessione costituzionale che non tenta né di avventurarsi in sentieri socio-economici, né di sovrapporsi con la nutrita riflessione gius-lavoristica sul tema.

Al termine di questa presentazione del lavoro si intende sottolineare che la prospettiva adottata per affrontare il tema è quella di un processo democratico non ristretto alla sfera della legittimazione politica del potere e per questo “sostanziale”. La partecipazione dei lavoratori all’impresa, come pensata nell’art. 46 della Cost., sembra essere il miglior strumento attuativo di quest’idea democratica. Essa è un modo diverso di pensare la solidarietà, affidandola non solo ai mezzi di redistribuzione che lo Stato mette in campo per riequilibrare *status* prodotti dal mercato. La partecipazione è veicolo di mutualismo e di organizzazione economica finalizzata ad una solidarietà interna al mercato. In altri termini è l’estensione della

sfera di cittadinanza all'ambito economico, non relegata al solo campo politico. L'idea di una "democrazia sostanziale" nello strutturarsi dei modelli di organizzazione della produzione pare trovare nuovamente spazio oggi, nel momento in cui si riduce il conflitto ideologico che ha caratterizzato i modelli di contrattazione collettiva e in cui si aprono nuovi spazi di collaborazione tra capitale e lavoro.

CAPITOLO I – IL FONDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA: RADICI DOTTRINALI E PRIME FORMULAZIONI

I.1 Stato moderno, mercato e rappresentanza.

Il '900 fu il secolo in cui emerse con chiarezza il problema dei corpi intermedi. Ciò fu una conseguenza dei moti sociali che vedevano la classe operaia protagonista di una rivendicazione di rappresentanza maggiore. Si pensi al processo di espansione delle *trade unions* in Inghilterra che diede impulso alla formazione dei movimenti sindacali europei; così come alla nascita dei primi partiti di massa, legati alla rappresentanza della classe dei lavoratori. Di fronte a questa “massa”, sempre più organizzata e pretenziosa nei confronti dello Stato liberale, sono sorte diverse teorie di possibile connessione tra Stato e società. La dottrina giuridica di inizio '900 fu a lungo impegnata nel tentativo di pensare nuove istituzioni in grado di dare forma agli interessi organizzati che eccedevano rispetto alla struttura dello Stato liberale. Se si vuole trovare un momento in cui far risalire – per l'Italia - l'inizio di questo dibattito, si può far riferimento alla nota prolusione di Santi Romano del 1909 in cui il giurista siciliano rifletteva sul rapporto tra una ristretta legittimazione democratica dello Stato liberale e i possibili meccanismi di rappresentanza di interessi capaci di intercettare quel pluralismo sociale oramai emergente. Nelle pagine di Romano, così come quelle di altri autori del tempo, si andava profilando il riconoscimento di un popolo quale attore plurale, all'interno di un sistema di democrazia formale che via via si riconosceva superato.

La questione che emergeva allora – e che si cercherà di analizzare in questa parte della ricerca – era il rapporto tra espansione della legittimazione della democrazia, l'espansione di fatto del pluralismo organizzato e la rivendicazione dei diritti sociali.

Un pluralismo nuovo quello dell'inizio del '900 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 profilo 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 economico⁷.

Potremmo dire che le rivendicazioni novecentesche si fondavano su elementi irrisolti della costruzione dello Stato moderno.

Esso, infatti, nacque – con la celebre opera di Hobbes – a partire dalla separazione tra Stato e società, tra potere pubblico e libertà economica⁸.

Con l'accentramento del potere politico attorno al Sovrano, infatti, si consolida la distinzione tra pubblico e privato, tra Stato e mercato.

È vero però che – nel pensiero di Hobbes – non è lo Stato che semplicemente avoca a sé la “sicurezza” fisica dei sudditi e, corrispettivamente, lascia ampia libertà di scambio a privati. La sicurezza del cittadino che il Leviatano tutela non si attesta, infatti, alla sola conservazione della vita, ma «a tutte le altre soddisfazioni che ognuno acquisirà nel corso di essa con attività legittime e senza pericolo o danno per lo stato»⁹.

Questa impostazione così fortemente involgente tutta la vita del cittadino ha inficiato la costruzione della statualità moderna. La conseguenza più rilevante che si vuole mettere in luce per il nostro discorso è che tale processo di accentramento ha contribuito alla marginalizzazione di ogni altra forma organizzata che potesse conseguire i medesimi obiettivi. Così scompare e tramonta l'epoca del pluralismo medioevale e «qualunque signoria locale degrada a proprietà privata ed a rapporto di diritto privato»¹⁰.

È lo stesso Hobbes che teorizza questa separazione netta, affermando: «Dei sistemi subordinati alcuni sono politici e altri privati. Sono politici (altrimenti chiamati corpi politici o persone giuridiche) quelli che vengono istituiti con l'autorità del

⁷ M. Luciani, *Relazione al convegno «L'attualità del ruolo del CNEL, la funzione dei corpi intermedi e la rappresentanza in Italia»*, Roma, 12 marzo 2019.

⁸ P. Costa, *Potere economico, potere politico e potere legale nello Stato moderno. Concetti e forme*, in F. Pizzolato, *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 30 e ss.

⁹ T. Hobbes, *Leviatano*, Bompiani, Milano 2001, p. 543.

¹⁰ P. Costa, *Potere economico, potere politico e potere legale nello Stato moderno. Concetti e forme*, op. cit., p. 30.

potere sovrano dello stato. Sono privati quelli che vengono costituiti dai sudditi fra loro»¹¹.

La separazione qui evidenziata, sorta con la modernità, produce dunque fratture fondamentali. In primo luogo, con essa sorge l'idea di separazione netta tra autorità e mercato; con quest'ultimo che progressivamente acquista vieppiù autonomia. In secondo luogo, dopo la rimozione dei ceti e delle corporazioni, prende a costruirsi l'idea di uno Stato fondato sulla volontà dei singoli cittadini. L'esito di questa seconda evoluzione incide profondamente sul sistema della rappresentanza, poiché compone la volontà politica attorno all'opzione dei singoli che si fanno "uno" nel rappresentante. Ogni altra forma di rappresentatività è dunque abolita e osteggiata perché in grado di far deflagrare l'edificio che ha al suo fondamento una sovranità unica e indivisibile.

Il problema della rappresentanza degli interessi economici di inizio '900 palesa dunque una tensione che l'edificio statuale ha portato con sé dall'inizio della modernità¹².

Lo Stato nasce dunque, nel tentativo di dare legittimazione alla sua sovranità, spezzando i legami sociali nel pulviscolo delle individualità che si ricompongono nell'unicità del sovrano. La tensione della modernità è dunque quella di gestire il passaggio dalla molteplicità all'unità e in questa tensione sorge il problema e l'*invenzione* del dispositivo della rappresentanza¹³. Dunque – è stato di recente sottolineato – invece che *invenire* la socialità, lo Stato moderno ha *inventato* la rappresentanza per trovare una giustificazione razionale alla soppressione della pluralità sociale¹⁴. Il rappresentante nella sua unità ha fatto uno anche il rappresentato.

Proprio così si esprimeva Hobbes in un noto passo del Leviatano: «è l'unità del rappresentante e non l'unità del rappresentato che fa una la persona, ed è il

¹¹ T. Hobbes, *Leviatano*, op. cit., p. 365.

¹² G. Duso, *La rappresentanza, un problema di filosofia politica*, Franco Angeli, Milano 1988.

¹³ G. Duso, *Prefazione*, in A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano 1996, p. 11.

¹⁴ P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2017.

rappresentante che sostiene quella persona ed essa soltanto, non potendo altrimenti l'unità essere compresa nella moltitudine»¹⁵.

Il dispositivo della rappresentanza moderna dunque si fonda sul principio di uguaglianza secondo cui ogni singolo cittadino è chiamato a farsi uno nel sovrano. In questo senso, come è stato rilevato, «il pluralismo non sembra coerente con quell'affermazione dell'eguaglianza degli individui che sta alla base della concettualità politica moderna. L'uguaglianza sembra infatti garantita solo in quanto difesa dall'immane potere, incomparabile con quello dei singoli, che è detenuto dal corpo politico nel suo insieme»¹⁶.

Gli aspetti teorici qui accennati a partire dal pensiero hobbesiano hanno avuto una rilevanza centrale per il fondamento storico degli Stati moderni. Basti pensare che in tutti i Paesi in cui la transizione ha portato ad un regime democratico, più o meno violentemente, si è proceduto alla eliminazione dei corpi intermedi, i quali erano il simbolo di un fissismo sociale destinato a perpetrare le diseguaglianze sociali presenti nel tessuto economico. Si pensi alla *Loi Le Chapelier* del 17 giugno 1791 che sanciva che la «eliminazione di tutte le forme di associazione tra cittadini dello stesso cetto e della stessa professione è un principio basilare della costituzione francese» e proibiva «per sempre costituirle nuovamente con qualche pretesto e in qualsiasi forma». Si pensi, ancora, all'Inghilterra del '800 in cui il *General Combination Act* puniva la costituzione di qualsiasi forma sindacale. Si pensi, in casa nostra, al Codice Zanardelli del 1864 con cui furono soppresse «università, compagnie, unioni, gremi, associazioni, maestranze e simili altre corporazioni industriali privilegiate di operai, esistenti nel Regno d'Italia sotto qualunque denominazione»¹⁷. Da questi fatti emerge con chiarezza l'avversione dello Stato nei confronti di tutte le formazioni sociali intermedie¹⁸.

¹⁵ T. Hobbes, *Leviatano*, Bompiani, Milano 2001, p. 271.

¹⁶ G. Duso, *Prefazione*, op. cit., p. 13.

¹⁷ Per i riferimenti a questi testi normativi, si rinvia a L. Cappuccio, *Art. 99*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, pp. 1927 – 1928.

¹⁸ P. Rescigno, *I sindacati nello Stato moderno*, ERI, Torino 1965.

Come si è sottolineato poc'anzi, il dispositivo della rappresentanza moderna, proteso a legittimare il potere dello Stato e ostacolando il pluralismo che avrebbe potuto fraporsi tra statualità e cittadini, ha creato le condizioni per un'ulteriore frattura: quella tra Stato e mercato. In ragione di ciò, l'economia politica, ovvero la riflessione sui rapporti economici nel mercato, nacque allora come disciplina autonoma rispetto al diritto¹⁹.

In conclusione a questi brevi note introduttive, si può dunque affermare che lo Stato liberale sorse come Stato monoclasse fondato su alcuni assiomi: una base di legittimazione ristretta, la possibilità di libero scambio nell'economia e la eliminazione strutturale delle rappresentanze sociali.

Lo schematismo di questa struttura – che, nelle sue fondamenta, corrisponde all'ideologia della rivoluzione francese – non ha impedito l'avanzamento dei gruppi collettivi che, «malgrado l'ostilità ufficiale e la muraglia di ostacoli, si erano, tra Ottocento e Novecento, straordinariamente moltiplicati a dar forza e cittadinanza sociale a chi solitariamente non l'aveva, e accanto alla dimensione statutale e individuale si era profilata una [...] dimensione collettiva: il momento collettivo mostrò d'essere, per la prima volta dopo secoli, una molla potente»²⁰.

Karl Polany, nel suo più celebre saggio sulle trasformazioni del lavoro, coglieva precisamente il passaggio tra Ottocento e Novecento attorno a due passaggi che, come vedremo, porteranno a far emergere la questione della democrazia economica: l'ascesa del mercato capitalistico a sconvolgere il sistema economico e le relazioni sociali preindustriali; il sorgere di un movimento sociale che lottava contro le diseguaglianze sociali che il capitalismo cominciava a produrre²¹.

All'inizio del Novecento si pone dunque impellente il problema della regolazione del mercato, degli interessi che in esso sono coinvolti e di come dare cittadinanza

¹⁹ O. Brunner, *La casa come complesso e l'antica economia europea*, in Id., *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. A. Schiera, Vita e Pensiero, Milano 1970, p. 133.

²⁰ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano 2000, p. 173.

²¹ K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957.

ai rapporti economici in uno Stato che si era prefissato il solo compito di tutela della sicurezza fisica dei propri cittadini.

I.2 Crisi dello Stato ed emersione degli interessi organizzati.

Come si è già messo in luce, il problema della rappresentanza politica è al centro della trasformazione nel passaggio dallo Stato moderno e quello contemporaneo. Come scrisse, in un noto saggio, Joseph Heinrich Kaiser, proprio il rapporto tra autorità statale e formazioni sociali era 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»²². Vale la pena di tornare a soffermarsi sul punto.

Il meccanismo della rappresentanza politica, di matrice hobbesiana, è stato osservato essere il medesimo sia nello Stato assoluto sia in quello democratico; esso affonda le sue radici nella scelta moderna di affidare il meccanismo di legittimazione del potere pubblico in capo ai singoli cittadini. Tale meccanismo si perpetua anche nel sistema democratico. In esso, infatti, non è rappresentata la società come realmente si struttura, mediante la costruzione di aggregazioni, organizzazioni, comitati; piuttosto la società è rappresentata secondo quella raffigurazione del popolo composto da uomini liberi ed eguali che stanno di fronte alla legge in uno stato di parità.

È dunque allo Stato, o al concetto di nazione, che si affida l'unità della struttura statale. È il moto della rivoluzione francese che travolge e fa trapassare il vecchio meccanismo della rappresentanza al nuovo regime democratico: «se scompaiono gli stati privilegiati scompaiono gli *stati* come tali, e la rappresentanza, su base

²² J. H. Kaisier, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993, p. 441.

egualitaria (anche se con l'elemento discriminante del censo per l'elettorato attivo) diviene il modo di espressione dell'unica volontà della nazione»²³.

Ciò che però cambia notevolmente è il fatto che le organizzazioni di interesse, nella prima metà del Novecento, non rimangono più confinate allo spazio del diritto privato e della forza del mercato; esse assumono una rilevanza pubblica che nuovamente mette in gioco la loro funzione. È quella che Kaiser definì come la «rivoluzione sociale del quarto stato»²⁴, ovvero l'ingresso e la modificazione che le masse hanno comportato nella vita politica dello Stato.

L'emersione degli interessi, che si dispongono secondo una sempre più rilevante organizzazione sociale, è colta con grande profondità dalla dottrina tedesca di inizio Novecento. In particolare, attorno al dibattito sulla scrittura e il recepimento della Costituzione di Weimar. Tale dibattito ha avuto un'ampiezza che qui non è possibile analizzare puntualmente, ma si ritiene necessario almeno ripercorrerne i tratti essenziali.

La dottrina tedesca riconobbe, innanzitutto, la separazione tra la sfera politica e quella economica e da questa ne ha fatto discendere la differenziazione tra la rappresentanza politica (nel dibattito novecentesco tedesco detta *Repräsentation*) e quella privata degli interessi (*Vertretung*).

In Schmitt questa tensione e questo passaggio sono evidentissimi. Innanzitutto egli, ne *Il custode della Costituzione*, sottolineava come i rapporti economici non potessero più godere di quell'immunità che lo Stato liberale aveva loro garantito: «In ogni Stato moderno il rapporto dello Stato con l'economia forma il vero oggetto delle questioni di politica in terra direttamente attuali. Esse non possono più essere risolte con il vecchio principio liberale di un'incondizionata non-confusione, di un assoluto non-intervento»²⁵. Parimenti Schmitt criticava la Costituzione di Weimar poiché essa «ha un esteso diritto del lavoro, un tariffario e una composizione statale delle controversie salariali, mediante i quali influenza in modo determinante i salari;

²³ G. Duso, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Laterza, Roma Bari 1999, p. 124.

²⁴ J. H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, op. cit., p. 67.

²⁵ C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1981, p. 127.

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»²⁶. La risposta di Weimar per Schmitt dunque non poteva essere accolta in quanto prevedeva «uno Stato economico, ma nessuna costituzione economica»²⁷, nessuna forma integrata tra Stato ed economia.

Egli allora riconosceva come ineluttabile una forma di «un'auto-organizzazione della società»²⁸ nello Stato. Il precipitato di questo ragionamento sfociava in un'ipotesi neo-corporativa, nell'inglobamento della società nello Stato: lo Stato totale tiene conto dei rapporti economici, ma nel senso che li assorbe nel suo ordinamento. Per cui il problema della rappresentanza si racchiude nel comprendere le forze sociali nello Stato: in questo senso, il punto di vista di Schmitt è quello che parte dallo Stato per guardare ai moti sociali, nel tentativo di racchiudere il pluralismo nello Stato e non di dargli voce secondo un principio democratico e pluralista.

In questo senso fulminante è l'affermazione – riferita al pluralismo partitico – secondo la quale «con la pluralizzazione non è però eliminata la svolta verso il totale, ma è per così dire parcellizzata»²⁹.

Nel dibattito sulla rappresentanza degli interessi economici, la posizione di Max Weber è estremamente peculiare e significativa poiché egli introduce una riflessione nuova nel rapporto tra partiti e gruppi di interessi. In Weber gli interessi organizzati sono un elemento che dà ordine al sistema giuridico e svolgono un'importante funzione ordinatrice³⁰.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ivi*, p. 152.

²⁸ *Ivi*, p. 123.

²⁹ *Ivi*, p. 131.

³⁰ «Noi consideriamo i gruppi d'interesse come una parte necessaria del sistema politico di decisione di una società industriale costruita democraticamente. Essi sono canali irrinunciabili di informazione nell'ambito politico e tecnico e rendono possibile, come riflessi organizzativamente consolidati di una società eterogenea, [...] la partecipazione e la cooperazione alle occasioni pubbliche [...], servono con ciò la formazione del consenso e canalizzano al tempo stesso i conflitti sociali. Se i *Verbände* non ci fossero, bisognerebbe inventarli», in J. Weber, *Die Interessengruppen in politisches System der Bunderrepublik Deutschland*, Stuttgart u.a., Kohlhammer 1977, p. 359.

Weber sottolineò poi l'importanza della "volontarietà" della costituzione delle associazioni, in particolare dei partiti e delle associazioni che rappresentano interessi economici; in particolare queste ultime «si prefiggono mediante la potenza economica dei loro membri [...] d'imporre un compromesso che corrisponda ai loro interessi sulle condizioni del prezzo dei beni reali o del lavoro»³¹.

In Weber però erano i partiti a determinare le forme degli interessi poiché, scrive, essi «dispongono in proprio servizio tutti gli interessi economici. Organizzano società, cooperative di produzione e insediano come impiegati i propri fiduciari nell'impieghi così creati»³².

In Weber, dunque, si notano due elementi che Schmitt invece aveva esplicitamente separato: «le parti e la *politische Repräsentation* in senso proprio»³³.

È utile, ai fini del nostro discorso, menzionare anche la posizione di Leibholz riguardo alla rappresentanza degli interessi: secondo quest'ultimo «un *social Parliament*, nel senso corporativo, in uno Stato, non potrà mai essere il portatore delle decisioni politiche dominanti» poiché una Camera della corporazioni può mettere a repentaglio «la struttura monistica dello Stato»; egli, infatti, non riteneva riproducibile quella composizione che aveva caratterizzato il Medioevo, ovvero la mancanza di un «profondo sentimento di appartenenza comune che, durante il medioevo, si manifestava nello stile e nella concezione di vita comunitaria, così come negli aspetti più esteriori della vita quotidiana».

Certamente in Kaiser troviamo il tentativo più compiuto di dare cittadinanza agli interessi organizzati nello Stato. L'elemento decisivo, e di differenziazione con Schmitt, è in Kaiser l'introduzione, nella sua teoria della rappresentazione, di un elemento diverso dal solo circuito rappresentativo, ovvero l'opinione pubblica³⁴, che in lui è la «rappresentanza di fatto». Essa si sostanzia nella rappresentanza di tutte le componenti, non riducendosi a particolari interessi. La vera

³¹ M. Weber, *Scritti politici*, Catania, Giannotta 1970, p. 195.

³² M. Weber, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, Laterza, Bari 1919, p. 112.

³³ A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, op. cit., p. 71.

³⁴ *Ivi*, op. cit., p. 155.

rappresentazione, infatti, si compone della totalità degli interessi che trovano voce nel dibattito pubblico.

In Kaiser abbiamo dunque una *Repräsentation* sovrana e una *Repräsentation organisierter Interessen* che ci compenetrano e divengono «l'ambito politico nel senso più esteso, in cui il popolo diventa cosciente e certo della sua unità come nazione, in cui la società si integra con lo Stato»³⁵. La conseguenza di tale impostazione è la teorizzazione di uno Stato pianificatore, capace di tradurre le direttive dell'opinione pubblica in decisioni di direzione dell'economia³⁶.

Dai sintetici accenni alle posizioni degli autori menzionati, emerge la complessità del dibattito che accompagnò i giuristi dell'epoca di Weimar. Tra le diverse idee, emerge, innanzitutto, l'«impossibilità di conciliare partiti e organizzazioni d'interesse da un lato e democrazia rappresentativa dall'altro»³⁷. E, allo stesso tempo, compare la necessità di dare spazio alla rappresentanza delle parti sociali al di fuori dell'ambito solamente pre-politico ed economico³⁸, così superando quella frattura tra Stato e mercato tipica dello Stato moderno.

La dottrina italiana fu particolarmente attenta nel riconoscere il processo di trasformazione dello Stato liberale. Essa, infatti, attraverso una propria traiettoria, cercò di conciliare il pluralismo sociale e lo Stato liberale. Allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, infatti, «è merito dei giuristi italiani più sensibili di non eludere 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»³⁹.

Anche in Italia emergeva in dottrina il problema della scomposizione dell'ordine unitario del potere politico dinnanzi al pluralismo sociale. La già citata prolusione di Santi Romano del 1909 rappresenta un punto di riferimento per comprendere il

³⁵ J. H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, op. cit., p. 435.

³⁶ Vedi A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, op. cit., pp. 174 e 175.

³⁷ *Ivi*, p. 90.

³⁸ *Ivi*, p. 110.

³⁹ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., p. 134.

dibattito sulla crisi dello Stato. La teoria della pluralità degli ordinamenti, ivi esposta, tentò di cogliere il mutamento in atto e di darne veste giuridica adeguata⁴⁰. Santi Romano, tra i molti, aveva con chiarezza segnalato il problema dell'emergere degli interessi che, piano piano, si stavano coagulando e così facendo stavano portando alla crisi dello Stato: scriveva, infatti, che emergevano sempre più gruppi aventi come minimo comun denominatore «quello di raggruppare gli individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico»⁴¹. Romano, inoltre, sottolineava come la crisi dello Stato fosse in verità crisi delle strutture che impedivano allo Stato di rappresentare questi nuovi interessi emergenti: «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»⁴². Aggiungeva infine che ciò poneva rilevanti questioni al giuspubblicista poiché «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»⁴³.

Tra gli autori che più lucidamente hanno saputo cogliere il mutamento dello Stato liberale ci fu il filosofo del diritto Giuseppe Capograssi. Retrospectivamente, nel 1953, descriveva così i primi due decenni del secolo scorso: «Tutto allora era così semplice!»⁴⁴. Capograssi con tale affermazione si riferiva sia alla dottrina italiana che allo Stato che, da lì a qualche anno, sarebbero stati oggetto di forti sconvolgimenti.

Lo Stato – «il povero gigante scornato»⁴⁵ – infatti, secondo il filosofo, «aveva tentato di monopolizzare l'autorità», ma «le forze sociali [...] di fronte alla eccessiva autorità dello Stato reclama[vano] anche per loro autorità, si pone[vano]

⁴⁰ 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 *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Jovene, Napoli 1992, p. 585.

⁴¹ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969, p. 12.

⁴² *Ivi*, p. 23.

⁴³ *Ivi*, p. 15.

⁴⁴ G. Capograssi, *Il problema di V. E. Orlando*, ora in Id., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano 1959, p. 359.

⁴⁵ G. Capograssi, *Saggio sullo Stato*, in *Opere*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1959, p. 5.

anche loro come autorità»⁴⁶. Si stava verificando, secondo l'Autore, una «ripresa dell'attività spontanea di formazioni del diritto»⁴⁷ contro la schematizzazione dello Stato moderno che si era fondato solo sui pilastri della sovranità e della libertà del singolo.

Un ruolo del tutto peculiare, nel panorama delle pubblicazioni sulle formazioni sociali, hanno i sindacati. Di particolare interesse sono due prolusioni dei rispettivi corsi di Oreste Ranelletti e Alfredo Rocco, entrambe del 1920⁴⁸.

Si tratta, in effetti, di due interventi che imboccano la stessa direzione: per i due giuristi i sindacati, «in quanto portatori di interessi di classe, cioè particolari, costituiscono un fatto negativo giacché immiseriscono quella costante contemplazione dell'interesse generale che è invece propria dello Stato e del suo supremo atto di volontà, la legge»⁴⁹.

Anche un altro giurista dedicherà un paio di anni dopo la propria prolusione ai sindacati. Il Panunzio, infatti, nel 1922, ponendosi sulla scorta delle riflessioni romaniene, si prefiggeva l'intento di mettere in rilievo come fosse ormai ineluttabile da parte dell'ordinamento il riconoscimento degli «individui plurali, sociologici, le persone collettive e sociali»⁵⁰. In contrapposizione con Vittorio Emanuele Orlando, reo di voler ridimensionare il ruolo dei corpi intermedi, egli si pronunciava per uno «Stato sindacale» o «Stato dei sindacati»⁵¹. La critica ad Orlando suscitò la reazione di quest'ultimo, che mise in guardia dalla prospettazione di Panunzio che avrebbe certamente condotto alla perdita dell'unità statale e alla riviviscenza di un sistema aristocratico, idealmente accostato a quello medioevale per ceti⁵². Il Panunzio tornerà ancora sul tema e, con particolare insistenza, metterà in relazione l'autonomia del diritto sindacale con quella del pluralismo degli ordinamenti

⁴⁶ G. Capograssi, *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Giuffrè, Milano 1977, p. 255.

⁴⁷ G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, Pinnarò, Roma 1922, p. 413.

⁴⁸ O. Ranelletti, *I sindacati e lo Stato*, ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, op. cit.

⁴⁹ Così P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., p. 158

⁵⁰ S. Panunzio, *Stato e sindacati*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», n. 3/1923, p. 16.

⁵¹ *Ivi*, p. 10.

⁵² V. E. Orlando, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, ora in Id., *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano 1940, p. 325 e ss.

giuridici. Nel 1931, scrisse, infatti, che «le varie teorie sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, conseguenza e suggestione diretta del reale sgretolamento e del frastagliamento dell'unità dello Stato, pullulate qua e là in Europa nei primi anni del secolo, fino all'ultima, più scientificamente perfetta, del Santi Romano, che hanno riempito di sé tutta la scienza e la filosofia del diritto, sono un portato del Sindacalismo. Esse non promanano dai cervelli degli autori che le hanno formulate più o meno felicemente, ma promanano immediatamente dalla realtà delle cose»⁵³. La considerazione del Panunzio tocca il cuore del problema, ovvero il tentativo di raccordare la "realtà delle cose" con l'ordinamento, scosso dall'avvento di una struttura sindacale – anch'essa, secondo l'Autore, fattasi ordinamento – talmente incidente nella realtà sociale da dover essere considerata nell'ordinamento, a pena di una disgregazione di fatto dello Stato.

In conclusione, si può dunque dire che la dottrina italiana più accorta aveva segnalato, di fronte all'emergere di un pluralismo sempre più organizzato, l'abbandono di quella semplicità binaria su cui si era fondato lo Stato (sovranità e individuo) per contemplare il problema dell'emergente complessità sociale⁵⁴.

Il nodo di fondo da sciogliere, dunque, era quello rappresentato dalla dialettica tra monismo della sovranità e il pluralismo delle realtà sociali, tra autorità dello Stato e spontaneità organizzativa, tra il Leviatano come somma dei singoli cittadini e le corporazioni che costituivano ordinamenti non più ignorabili. Autorevole dottrina⁵⁵ ha tentato di schematizzare le correnti di pensiero di allora in tre blocchi: chi ha visto con favore il pluralismo e ha inteso introiettarlo nel sistema costituzionale mediante un allargamento delle forme di legittimazione del Parlamento (che aveva primato istituzionale) e mediante l'introduzione di forme di legislazione elettorale proporzionale; e allo stesso tempo un pluralismo temperato dalla rigidità costituzionale e dal controllo accentrato di costituzionalità delle leggi (Kelsen); chi

⁵³ S. Panunzio, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società Tipografica Modenese, Modena 1931, p. 12.

⁵⁴ Così P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., pp. 119 e ss.

⁵⁵ M. Luciani, *Relazione al convegno «L'attualità del ruolo del CNEL, la funzione dei corpi intermedi e la rappresentanza in Italia»*, cit.

invece voleva limitare il pluralismo mediante l'instaurazione di un vero e proprio "regime politico" che, mediante il ruolo del Capo dello Stato, potesse arginare la dispersione sociale (Schmitt); chi, imboccando una via intermedia, ha inteso indicare la strada del riconoscimento del pluralismo nello Stato (Santi Romano).

I.3 Riconoscimento dei diritti e partecipazione economica: l'ipotesi corporativa.

Negli anni immediatamente precedenti alla Costituente italiana – nel tumultuoso rincorrersi degli eventi che portarono alla fine del fascismo – fu sviluppato un profondo dibattito sulla posizione delle formazioni sociali rispetto allo «Stato nuovo».

Una prima ipotesi – non priva di condizionamenti rispetto al regime, ma con una sua autonomia teoretica – era il corporativismo. Il pensiero corporativista – che nella cultura cattolica dell'inizio del Novecento ebbe ampia diffusione e che, al suo interno, presentava numerose declinazioni – riteneva che lo Stato avrebbe dovuto riconciliarsi con le formazioni sociali dando loro cittadinanza in unico sistema rappresentativo: una via questa che mirava ad un ingresso dei gruppi nello Stato nella prospettiva di un loro coinvolgimento nelle scelte di rilevanza pubblica. Da menzionare è il pensiero economico di Amintore Fanfani per il quale il corporativismo era il metodo⁵⁶ 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-mezzo⁵⁷, in un *unicum* organico che garantisse il perseguimento del bene comune attraverso il riequilibrio delle condizioni di partenza e una maggiore giustizia sociale.

⁵⁶ 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 1961, pp. 47-64.

⁵⁷ 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 di economia e diritto per i Licei classici e scientifici e per gli Istituti magistrali*, Cavalleri, Como 1937, p. 65.

Il corporativismo sorge negli anni in cui «comincia a diffondersi la coscienza viva della complessità della società, della complessità della sua struttura, e insieme della inadeguatezza dello Stato a esprimerla compiutamente»⁵⁸.

La dottrina corporativa si fondava dunque 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.

Ciò che emerge dalla lettura di quegli interventi è il tentativo di una transizione verso modelli più capaci di cogliere la realtà sociale mutata.

Pertanto, 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 partecipano organicamente alla attività produttiva ed essa è inserita in un percorso di attuazione in una comunità statale e con essa deve essere in pieno contatto⁵⁹. L'impresa è rappresentata come un «organismo economico, formato di capitali, formato di lavoro, formato di forze naturali»⁶⁰; essa ancora di più, secondo la lezione di Santi Romano, è istituzione dotata di autonomia e potere normativo⁶¹.

Un contributo fondamentale alla ricomposizione degli interessi organizzati venne certamente dalla dottrina tedesca. Tra i diversi autori, merita una menzione particolare Hugo Sinzheimer che contribuì alla costruzione dell'edificio ideologico della Costituzione di Weimar. Egli sviluppò una dottrina in cui al sindacato era riconosciuto un ruolo centrale: «aveva collocato al centro dello Stato-comunità la corporazione sindacale con la funzione duplice di soggetto d'un rapporto contrattuale con lo Stato e di cellula essenziale dello stesso Stato»⁶². Egli, dunque, aveva tentato di ipotizzare una nuova *Körperschaft* sindacale secondo una visione

⁵⁸ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., p. 172.

⁵⁹ Su tale concezione si vedano le opere di L. Mossa, in particolare L. Mossa, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice del 1942*, vol. I, Società editrice libraria, Milano 1942.

⁶⁰ L. Mossa, *Saggio per il nuovo Codice di commercio*, Stamp. della libreria italiana e straniera, Sassari 1927, p. 14.

⁶¹ L. Mossa, *Modernismo giuridico e diritto privato*, Tip. Nistri-Lischi, Pisa 1930.

⁶² P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., p. 174.

pluralistica del corporativismo europeo che troverà compimento nella Costituzione di Weimar.

In Italia, il corporativismo ebbe il volto del regime, che con la legge sui rapporti di lavoro (n. 563 del 3 aprile 1926) iniziò un percorso di controllo dell'autonomia sindacale introiettandola nel "corpo" dello Stato⁶³. Il corporativismo fascista, dunque, si avviava verso la soppressione di ogni pluralismo sociale.

Lo Stato corporativo fascista in qualche modo fu causa ed esito (non voluto⁶⁴) di questa teoria. Esso, a differenza di quello che avevano teorizzato alcuni pensatori corporativi⁶⁵, invece che attirare il pluralismo sociale, fagocitò la società civile in un monismo funzionalizzato agli scopi dettati dal regime; il corporativismo fu il metodo attraverso il quale il fascismo riuscì a macinare consenso ed avocare a sé i gangli più capillari della società.

L'approssimarsi della fine della guerra e la caduta del regime portarono alla rifondazione dello Stato. I mondi culturali alternativi al fascismo, soprattutto a partire dal 1940, avevano nel frattempo elaborato strategie per evitare di incappare nuovamente nella trappola di un inglobamento delle formazioni sociali.

Si pensi – per citare le sole riflessioni interne al movimento cattolico che avranno una decisiva ricaduta nell'elaborazione dei Principi fondamentali della Costituzione – ai due "cenacoli" intellettuali: quello di "Casa Padovani" a Milano e il gruppo che elaborò il Codice di Camaldoli.

Il Codice si poneva l'obiettivo di rielaborare le riflessioni della *Quadragesimo anno*; in questa rilettura dell'enciclica si tentava soprattutto di definire il rapporto tra autorità statale e società alla luce dell'allora nuovo principio di sussidiarietà.

Meno conosciute invece – ma più rilevanti circa l'influenza sul futuro ordinamento

⁶³ Il Regio Decreto attuativo n. 1130 del 1 luglio 1926 previde le prime forme di controllo al fine di riconoscere personalità giuridica ai sindacati (art. 5) e la possibilità di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni riconosciute (art. 10).

⁶⁴ Si veda L. Ornaghi, *Stato e corporazioni. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984.

⁶⁵ 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, pp. 25 e ss.

della Repubblica – furono le riflessioni elaborate presso l’Università Cattolica. Gli incontri di Casa Padovani si svolsero a partire dall’estate del 1940 fino al 1943. Significativo, per la successiva opera costituente, fu il coinvolgimento di Giuseppe Dossetti che, già nel commento del Radiomessaggio di papa Pio XII del 1942, pubblicò un saggio dedicato a *La famiglia* in cui si esponeva una peculiare posizione sul rapporto tra Stato e “società minori”. Il pensiero del giurista reggiano – che sarà poi il riferimento della componente democratico-cristiana in Costituente – era pienamente compreso nel quadro della filosofia tomista, ma egli si differenziava dalla recezione di questa che, in larga parte, era diffusa nell’Ateneo dei cattolici italiani.

Nel rapporto tra Stato e società minori, il fine dello Stato – quello che nel 1951 in una relazione ai giuristi cattolici definì come il «*bonum humanum simpliciter*» – non si attuava infatti mediante l’«organicismo pluralista»⁶⁶ proposto da Olgiati; né tramite il metodo corporativo che inglobava le realtà sociali all’interno dello Stato per piegarle ad un fine. Nel contributo al commento del Radiomessaggio e in successiva relazione ad alcuni professori della Cattolica⁶⁷, infatti, egli non menzionava mai né il corporativismo e né le teorie organiciste, ma insisteva sul riconoscimento della libertà delle realtà sociali. Lo Stato liberale e quello fascista avevano fallito proprio su questi due fronti: non avevano perseguito il fine “comune” e avevano disconosciuto la socialità. L’«ordine nuovo» per rispettare «*la realtà prima*» della persona doveva essere costruito riconoscendo «l’anteriorità istituzionale» delle società minori e, corrispettivamente, queste dovevano aprirsi alle «*realtà successive*», lo Stato e la Chiesa, che, nei rispettivi campi, avrebbero perseguito le «supreme esigenze della *giustizia*» e le «estreme possibilità della *carità*»⁶⁸. Dunque, si scorgeva già da queste riflessioni la prospettiva di un diverso

⁶⁶ V. Perego, *Il nodo organicismo-pluralismo nel pensiero politico dei cattolici*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina, a cura di, *Le idee costituzionali della resistenza*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1997, p. 163.

⁶⁷ Pubblicata non integralmente in M. Bocci, *Oltre lo stato liberale: ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico tra fascismo e democrazia*, Bulzoni, Roma 1999.

⁶⁸ La stessa prospettiva circa la necessaria apertura delle realtà sociali e, in particolare, della famiglia fu espressa da Aldo Moro sia in sede di Assemblea Costituente secondo la nota teoria

approccio che lo Stato dell'avvenire avrebbe dovuto riservare alle formazioni sociali.

La dottrina italiana dunque sembra, nei decenni tra la Prima e Seconda Guerra Mondiale, attraversata da forti mutamenti o, come è stato scritto, da insofferenze che faticosamente cercava di affrontare: «insofferenza per la separazione tra Stato e società, che nel modello dello Stato di diritto [...] era arrivata a proporsi quasi come una contrapposizione; insofferenza per l'atteggiamento individualistico, che pretendeva risolvere la complessa dialettica sociale nella simbiosi semplicissima fra individuo e Stato»⁶⁹. A quest'insofferenza dà voce il percorso intellettuale degli autori citati che, mossi dalla volontà di ricomporre la frattura Stato-società, si posero il problema di dare agli interessi organizzati forme di rappresentanza. Una strada possibile fu il corporativismo che tanta parte della dottrina cercò di perseguire, al di là delle concrete realizzazioni del regime fascista. Esso non era solo un modello di rappresentanza istituzionale dei corpi sociali, ma introduceva un meccanismo di concertazione con gli stessi per l'espansione dei diritti e per l'intervento diretto dello Stato nell'economia di cui il successivo percorso di elaborazione dell'Assemblea Costituente, pur distanziandosi, non poté non tenere conto.

della "piramide rovesciata", sia nelle lezioni di Filosofia del diritto che tenne a Bari, cfr. A. Moro, *Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari 1978, pp. 259 e ss.
⁶⁹ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., p. 172.

**CAPITOLO II – PARTECIPAZIONE ECONOMICA E
RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NELLA COSTITUZIONE
ITALIANA**

II.1 La democrazia sostanziale fondata sul lavoro.

È stato messo in luce che le maggiori istanze del periodo costituente, posta la crisi dello Stato analizzata dalla dottrina italiana del primo Novecento, fossero sintetizzabili in tre aspetti: «recuperare – dopo i tradimenti di un regime fascista diventato apparato tirannico di potere e in sostanziale collusione con gli interessi della borghesia – la 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 pluriclasse, 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»⁷⁰.

Per rispondere a queste tre istanze, l’accordo dei Costituenti italiani si assestò nella scelta di una specifica forma di accordo democratico che trova riferimento a partire dall’art. 1 della Costituzione. A commento di tale articolo, Costantino Mortati scriveva che si era voluto, con tale articolo, accostare l’aggettivo “democratica” alla Repubblica con ciò volendo precisamente qualificare il nuovo ordinamento poiché – ammoniva – «nell’esperienza storica [la democrazia] riceve applicazioni fra loro differenziate anche radicalmente secondo l’estensione che venga data sia

⁷⁰ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, op. cit., pp. 290 e 291.

all'elemento personale ritenuto idoneo ad essere incluso nella categoria del popolo governante, sia alla estensione e all'entità dei poteri a questi conferiti; in relazione l'uno e l'altro aspetto, al modo di valutare il bene comune, posto come fine di ogni consociazione»⁷¹. In questa "ambiguità" del termine democrazia, i Costituenti avevano dunque deciso di elaborare una più attenta formulazione del principio democratico affiancandolo al principio lavoristico per determinare con più precisione quale fosse il regime democratico da essi pensato.

Innanzitutto, «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»⁷².

La democrazia italiana si presenta, dunque, come principio permeante tutti i rapporti sociali, non limitata cioè all'organizzazione e all'autorizzazione del potere pubblico.

Mortati indicava proprio nel lavoro quel «nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato»⁷³: la democrazia, dunque, non poteva che essere trasfusa dalla dimensione istituzionale a quella dei rapporti economici e sociali tramite il lavoro.

La peculiarità del fondamento lavoristico sta dunque nell'aver voluto estendere la democratizzazione anche ai rapporti economici e sociali: i Costituenti definirono tale democrazia come "sostanziale", contrapposta a quella formale del regime liberale.

Il costituente che più di tutti cercò di porre a fondamento della Costituzione tale idea fu il democratico cristiano Giuseppe Dossetti che, già in un discorso del 1946,

⁷¹ C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura G. Branca, Zanichelli, Bologna – Roma 1975, pp. 5 e 6.

⁷² *Ivi*, p. 7.

⁷³ *Ivi*, p. 10.

aveva detto: «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»⁷⁴. Era necessario, secondo Dossetti, promuovere la 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»⁷⁵. L'accesso del popolo alle decisioni politiche dello Stato non doveva limitarsi dunque semplicemente all'allargamento del suffragio elettorale, ma ad esso doveva corrispondere una più ampia partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali all'indirizzo del potere politico.

Gli faceva eco Lelio Basso che, nel suo discorso nella plenaria dell'Assemblea Costituente, così si pronunciò: «Orbene 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 della 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

⁷⁴ Dossetti a Treviso. *Il Vice Segretario Nazionale presiede una riunione del Comitato provinciale*, in G. Dossetti, *Democrazia sostanziale*, op. cit.

⁷⁵ G. Dossetti, *Tripla vittoria*, in Id., *Democrazia sostanziale*, op. cit., p. 31.

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»⁷⁶.

L'accezione sostanziale della democrazia è innanzitutto un capovolgimento dell'orizzonte statale del potere politico. Lo Stato moderno, infatti, nasce nel pensiero di Hobbes attorno all'idea per cui l'autorizzazione formale conferita dai singoli individui al sovrano sia l'unica via per "salvare" i cittadini dal *kaos*; dunque tale dispositivo, come si è detto nel primo capitolo, presuppone l'unicità della sovranità a tutela di una somma di singoli che mai possono raggiungere una forma di organizzazione "ordinata" in grado di reggere l'urto dei rapporti sociali. Tutto dunque si giocava su due poli concettuali: il pubblico, ove regnava la sovranità garante della sicurezza, e il privato, ove ogni individuo può – nei limiti di ciò che lo Stato non vieta – esercitare pienamente la sua libertà. Sicurezza e libertà rimuovono concettualmente il bisogno di rapporti sociali e inducono a pensare il problema del potere solo all'interno della sfera pubblica, nei termini di garantire continuità al potere del re e di garantire una unicità non frazionabile della sovranità. Lo Stato è dunque l'unico soggetto che si pensa in grado di garantire un ordine nella conflittualità permanente dei rapporti sociali⁷⁷. Una visione dello Stato dunque che aveva come presupposto la reclusione del mercato all'interno dello spazio privato. Figlie di tale concezione sono state anche le ideologie novecentesche; il comunismo per quanto riguarda il progetto di nazionalizzazione e controllo della vita economica; il nazional-socialismo che, mediante uno Stato accentratore e produttore di servizi, ha voluto perseguire una modalità di costruzione di servizi in grado di soddisfare le emergenti spinte sociali⁷⁸.

La logica della democrazia sostanziale implicava, invece, essenzialmente una riscrittura di tale paradigma in quando importava un'idea di mercato non esente dal "potere politico", né ad esso soccombente.

⁷⁶ L. Basso, *Intervento in Ass. Costituente*, 6 marzo 1947, pp. 1822 – 1823. Corsivo nostro.

⁷⁷ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, in Id., *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Giuffrè, Milano 2010, p. 52.

⁷⁸ A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia: giustizia sociale e mercato totale*, Et al., Milano 2011.

Appare evidente che la prospettiva di tale democrazia – così come pensata dai Costituenti italiani – non presupponesse una separazione tra Stato e mercato, quanto piuttosto un punto visuale unitario che, a partire dalla persona, guardasse tutti i “rapporti” (politici, economici e sociali) nella logica di dare il massimo di libertà possibile all’interno di un sistema che garantisse proporzionalità di meriti e riequilibrio di situazioni di diseguaglianza. Perciò, «il modello di struttura economica disegnato in costituzione è dunque intimamente legato al sistema costituzionale dei rapporti sociali e politici»⁷⁹.

Declinazione coerente dell’idea di democrazia sostanziale sono gli articoli della costituzione che riguardano i rapporti economici (articoli dal 35 al 47 Cost.) i quali, integrati con altre disposizioni costituzionali (si pensi agli articoli 4, 53, 81 e 99) costituiscono la cosiddetta “costituzione economica”.

Si è rilevato che 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 costituzionali⁸⁰. Natalino Irti, in questo senso, aveva 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»⁸¹.

Diversa e utile, ai fini del nostro lavoro, è la distinzione tra democrazia industriale e democrazia economica⁸². La linea di demarcazione dei due concetti sta, secondo

⁷⁹ M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 376.

⁸⁰ *Ivi*, p. 375.

⁸¹ N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 16.

⁸² Sono state numerosi gli autori che si sono cimentanti nel tentativo di dare sistematicità alla categoria di democrazia economica. In particolare, nel suo saggio del 1989 su *La democrazia economica*, Dahl pone tre obiettivi per questa declinazione della democrazia: l’uguaglianza politica, la libertà politica e la libertà economica». Dahl si pone il quesito circa la possibilità di realizzare una «struttura economica alternativa la quale [...] aiuterebbe a rafforzare l’uguaglianza politica e la democrazia mediante la riduzione delle diseguaglianze originate dalle forme di proprietà e controllo delle imprese». L’analisi di Dahl propone le coordinate di

alcuni autori, nel fatto che la prima attiene alla pariteticità delle relazioni aziendali e industriali (valorizzando dunque la contrattazione in rapporto paritario), mentre la seconda attiene alla ripartizione della proprietà, ovvero della diversa gestione e partizione del capitale tra impresa, imprenditore e lavoratori (mediante, nel caso della partecipazione, gli strumenti finanziari, azionari). Dunque, la democrazia economica sarebbe una parte della democrazia industriale in quanto specificatamente atterrebbe al «coinvolgimento dei lavoratori nella proprietà»⁸³. Posta la differenza tra queste due diverse democrazie, parrebbe dunque che la democrazia industriale non abbisogni della partecipazione dei lavoratori poiché essa potrebbe declinarsi attraverso la mediazione sindacale: la partecipazione non è esclusa, ma è certamente facoltativa. La democrazia industriale è, infatti, l'«esito di un accordo con i rappresentanti dei lavoratori in azienda, con un vero accordo sindacale, preceduto da una trattativa e anche da un conflitto, oppure con un intervento normativo che preveda una procedura o un organo in cui i lavoratori possono esprimere la loro decisione con il voto e con poteri deliberativi, oppure ancora con la creazione di organismi in cui i lavoratori possono esprimere un parere, che, a sua volta, può essere vincolante o no, ovvero controllare l'attività di impresa e in cui possono essere previsti diversi modi di intervento»⁸⁴.

una possibile democrazia economica: differenza “di partenza” dei cittadini che impediscono una partecipazione «come soggetti politicamente uguali, al governo dello Stato». Infine, osserva l'A., il problema della democrazia economica investe le imprese la cui amministrazione «sia in diritto che di fatto» è «molto poco democratica», in R. Dahl, *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna 1989.

⁸³ P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in AA. VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese: atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Lecce, 27-28 maggio 2005*, Giuffrè, Milano 2006, p. 29.

⁸⁴ P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, op. cit., p. 29. Secondo altri per democrazia industriale «si allude precisamente alla formazione e costruzione di poteri controbilanciati 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»; ancor più nel dettaglio, «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», in M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale*, Digesto, Utet, Torino 1991, pp. 242 e 245.

In Italia, invero, la distinzione tra i due termini – democrazia industriale ed economica – si è contraddistinta anche per un dibattito tra le forze sociali degli anni '70. Gli esponenti della CISL e del Partito socialista, ad esempio, si fecero promotori di un'idea di una democrazia industriale che trovava nel coinvolgimento dei lavoratori nella gestione aziendale il cardine attorno a cui costruire un asse tra impresa e lavoro. A tale visione si contrapponeva l'idea di una “democrazia economica” imperniata attorno all'idea dirigista dello Stato, elaborata dal Partito comunista⁸⁵. A questa seconda visione si ispirò la legge n. 675/1997 sulle crisi industriali varata dal primo Governo con l'appoggio esterno del PCI. Le culture sindacali si contrapposero nelle diverse visioni della democrazia economica e industriali e tale divisione – come si metterà in luce nel prossimo paragrafo – ebbe importanti ripercussioni circa le diverse modalità di partecipazione dei lavoratori e l'attuazione dell'art. 46 della Costituzione⁸⁶.

Il riconoscimento degli interessi organizzati.

Continuando l'approfondimento dei caratteri della democrazia sostanziale, una sua declinazione coerente fu quella di riconciliare lo Stato con i “corpi intermedi”⁸⁷.

Paradigmatico e noto, ai fini del nostro discorso, fu il famoso ordine del giorno del 9 settembre 1946⁸⁸. L'Ordine del Giorno proposto da Dossetti durante i lavori della

⁸⁵ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni del ritardo*, in «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», n. 1/2014.

⁸⁶ M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in «Enciclopedia del diritto», in E. G. I., Diritto del lavoro, 2, 1990, p. 2.

⁸⁷ Si veda il contributo di V. Satta in G. Bottalico – V. Satta (a cura di), *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Ancora, Milano 2015.

⁸⁸ 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

I Sottocommissione era l'esito di un dibattito che non soltanto riguardava le formazioni sociali, ma che toccava le fondamenta dell'edificio costituzionale. Contrariamente alla visione liberale e a quella totalitaria, si voleva indirizzare la Costituzione verso un duplice riconoscimento: della «precedenza sostanziale della persona umana» e della «necessaria socialità di tutte le persone [...] mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale». Sul rapporto tra Stato e comunità sociali intermedie è da segnalare che già in questa sede Dossetti faceva riferimento ad una «naturale gradualità» del riconoscimento che implicava una visione non spontaneistica, ma neanche organicistica della società. 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»⁸⁹.

Come si vede, in questo testo – peraltro mai approvato formalmente dalla Commissione, ma tacitamente assecondato durante i lavori – si pongono alcuni punti fondamentali che orientarono la struttura della nostra Costituzione.

Si riconobbe, innanzitutto, di fronte alle sopraffazioni della guerra, un'anteriorità e un'intangibilità della persona umana dinnanzi allo Stato; lo stesso valeva per le formazioni sociali ove la persona trovava il suo compimento. L'immagine che meglio esprime questo intendimento è quella – ampiamente nota – presentata da Aldo Moro nel dibattito di quel giorno: la Repubblica doveva costruirsi come una “piramide rovesciata” che al vertice e come base ha la persona che si apre, in progressivi gradi di socialità, verso le formazioni sociali per giungere allo Stato.

In questa visione dunque si inserisce il riconoscimento che la prima parte della Costituzione opera delle formazioni sociali che – per un voluto gioco topografico –

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 Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 22.

⁸⁹ Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 28.

sono collocate agli artt. 29, 39 e 49: famiglia, sindacato e partito. Non è questa la sede per indagare in modo analitico le disposizioni costituzionali citate. Piuttosto pare utile definire alcuni caratteri che contraddistinguono i gruppi esplicitamente riconosciuti e che dunque si pongono implicitamente come vincoli per quelle avvenire.

In primo luogo, il fine. Le formazioni sociali sono riconosciute in quanto in esse “si svolge la personalità”. Vi è poi un requisito che la Costituzione richiede a tutte le formazioni sociali e che attiene al metodo per conseguire il fine: 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 laddove esse però siano realmente in grado di far progredire l’uomo nella sua personalità e quindi in quanto esse siano organizzate secondo una democraticità tale da poter garantire a ciascuno una partecipazione effettiva alla vita delle comunità. In terzo luogo, la Carta sottolinea la spontaneità istituente delle formazioni sociali, ovvero il fatto che esse non sono riconosciute di per sé, ma in quanto veicolo di effettivo auto-governo sociale. La formazione sociale non è in sé dunque positiva per le finalità della Repubblica, ma lo è solo allorquando è forma di quell’auto-governo che pone al centro la persona, non l’istituzione stessa e che coopera ai fini di libertà, eguaglianza e partecipazione posti dalla Costituzione.

I cd. corpi intermedi dunque dalla nostra Costituzione sono da una parte riconosciuti nella loro unicità e intangibilità; dall’altro lato ad essi viene richiesta una apertura ai rapporti sociali nel loro complesso in grado di non ridurli a gruppi “chiusi” e, così, potenzialmente negatrici dello sviluppo delle persone che ne fanno parte.

Questi requisiti che si possono estrapolare mettendo a sistema le norme costituzionali sui rapporti sociali, economici e politici rappresentano – a nostro

giudizio – una declinazione coerente della “democrazia sostanziale”. Quella sostanzialità della democrazia che avrebbe garantito un accesso sempre più ampio del popolo, riconosciuto nella sua pluralità.

La finalizzazione delle libertà nel progetto di democrazia sostanziale.

Il progetto costituzionale, in fondo, è stato un tentativo di dare attuazione a una Carta che contemperasse flessibilità e rigore nel perseguimento di un’uguaglianza sostanziale che non era la semplice attuazione dei diritti sociali, ma piuttosto un movimento dinamico di continua verifica degli interventi volti alla rimozione degli ostacoli impeditivi dello sviluppo della persona.

L’ordinamento costituzionale, quindi, è fondato secondo un movimento di riconoscimento e finalizzazione: riconosce i diritti e libertà e li iscrive nel progetto costituzionale contemperandoli. Questo “movimento costituzionale” è racchiuso in quello che i Costituenti denominarono principio di finalizzazione delle libertà.

Il tema della finalizzazione emerse in Assemblea Costituente nella stessa sessione in cui si discusse l’ordine del giorno sulle formazioni sociali citato nel paragrafo precedente. Un mese più tardi, in una seduta dedicata al tema della libertà di stampa, La Pira propose alla discussione un nuovo articolo da introdurre come preambolo agli articoli 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»⁹⁰.

La proposta fu accolta immediatamente da Togliatti, non tanto nella sua formulazione puntuale, ma nel principio sotteso che vedeva limitare le libertà

⁹⁰ Atti dell’Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 165.

secondo i fini che la Costituzione avrebbe posto⁹¹. 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»⁹². 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»⁹³.

Nella seduta successiva dei lavori, La Pira e Basso presentarono un testo riformulato dell'articolo proposto il giorno precedente dal solo deputato democristiano⁹⁴. Nella discussione Dossetti rilevava che il «concetto nuovo» 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»⁹⁵. Il principio della finalizzazione entrò così come prisma attraverso il quale valutare tutte le libertà democratiche⁹⁶. Era infatti

⁹¹ 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. Ritiene 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 Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 165.

⁹² Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 167.

⁹³ Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 168.

⁹⁴ «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», in *Ivi*, p. 170.

⁹⁵ Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951, p. 173.

⁹⁶ 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

Dossetti che nel dibattito sulla libertà d'insegnamento dichiarava che l'«affermazione di libertà» doveva essere sempre posta «nei limiti di quella finalizzazione della libertà che è stato sostenuto essere *il principio* della nuova Costituzione»⁹⁷.

Interpretando tale principio, è stato osservato come la finalizzazione sia da distinguersi dalla funzionalizzazione intesa come criterio che «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»⁹⁸.

Il principio di finalizzazione delle libertà emerge, in particolare, non solo dal Titolo III, ma a partire dai Principi fondamentali. Si pensi all'art. 1 della Costituzione laddove si riconosce il principio lavoristico: esso, secondo autorevole dottrina, costituisce «elemento basilare cui si deve far capo per potere cogliere l'esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici, così da potere operare la necessaria graduazione di rango fra i diritti ad essi attinenti, nonché per determinare l'ambito dell'efficacia da attribuire loro accertandone l'estensibilità anche alle situazioni svolgentisi nel seno delle comunità minori»⁹⁹. Il principio lavoristico se compreso «nella sua essenza, assume pertanto la funzione di conferire allo Stato che ad esso si richiama una sua specifica coloritura contrassegnando i lineamenti funzionali ed organizzativi che caratterizzano il tipo di democrazia voluta realizzare»¹⁰⁰.

È dunque a partire dal fondamento lavoristico che la Costituzione fa scorgere il volto di una democrazia specifica perché mirante, come scriveva Mortati, a

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.

⁹⁷ Atti dell'Assemblea Costituente, CCIS, Tip. della Camera dei deputati, Roma 1951 p. 269. Corsivo nostro.

⁹⁸ F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano 1999, pp. 121-122.

⁹⁹ C. Mortati, *Art. 1*, op. cit., p. 14.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

bilanciare i diritti, non solo nell'ambito autoritativo, ma anche in quello delle comunità minori, al fine di perseguire i fini iscritti nella Costituzione. Dunque il lavoro come "elemento basilare" di una democrazia sostanziale finalizzata.

La finalizzazione delle libertà economiche è un segmento di quel fine trasformativo che la Costituzione imprime alla Repubblica¹⁰¹; è forma della democrazia sostanziale in quanto ne declina il bilanciamento e i limiti. Il progetto finalizzato della Costituzione italiana d'altra parte non si qualifica in termini di funzionalizzazione delle libertà economiche 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»¹⁰². Si tratta piuttosto di un «ineguale bilanciamento fra le ragioni del calcolo economico e quelle (connesse ma come detto talora confliggenti) dello sviluppo sociale»¹⁰³. Si tratta dunque di un sistema costituzionale che in rapporto alle libertà economiche – sia quelle riferibili alle esigenze produttive del sistema economico sia a quelle dei titolari di situazione di vantaggio – non prevede forme di funzionalizzazione, ma di giustificazione secondo il criterio dello sviluppo e della crescita sociale.

Particolarmente evidente è il bilanciamento costituzionale or ora descritto, se si prende a riferimento l'art. 41 della Cost. che, dopo aver riconosciuto la libera iniziativa economica (c. 1) e i suoi limiti (c. 2), sancisce che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Si tratta di una norma che appalesa una sfiducia nei meccanismi di mercato che, «da solo, non è ritenuto in grado di assicurare il pieno affermarsi dei valori costituzionali»¹⁰⁴; contestualmente indica la necessità di strumenti ("programmi" e "controlli") per un governo dell'economia, sia essa pubblica o privata, finalizzato alla realizzazione sociali che la Costituzione indica. L'art. 41 dunque, alla luce del principio finalistico, riconosce

¹⁰¹ F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, op. cit.

¹⁰² M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 378.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 382.

l'iniziativa e l'attività economica all'interno di un sistema di diritti, doveri e libertà a cui non può sottrarsi.

Ci si è soffermati a sottolineare i caratteri fondamentali della democrazia sostanziale: la precedenza della persona e delle comunità intermedie; il lavoro quale fondamento e attività di riconciliazione tra le diverse dimensioni della persona e della democrazia; infine, la previsione di un riconoscimento ampio delle libertà tale però da essere iscritto in un progetto trasformativo in campo sociale di cui si rinviene il programma nel secondo comma dell'art. 3¹⁰⁵.

II.2 La mediazione sindacale, tra tutela del lavoro e libertà di iniziativa economica.

Il lavoro non è una merce.

Nel complesso del lavoro di ricerca che qui si è inteso condurre, non si può non soffermarsi sul significato che il lavoro assume nella nostra Costituzione e sulle trasformazioni che esso ha subito negli ultimi decenni. Si tratta di un passaggio necessario sia nella prospettiva di verificare quale tipologia di approccio abbia inteso sposare la Costituzione con il fondamento lavoristico, sia per comprendere il possibile impatto che i ragionamenti che saranno posti in essere sulla partecipazione possano realmente avere sulla vita economica del Paese.

La nostra Costituzione si pone rispetto ai rapporti economici nella prospettiva di una visione che ha al centro la persona e non il mercato. Dunque si tratta di una prospettiva che parte dal punto di vista della persona che lavora. È stato, infatti, scritto che «*Le travail est inséparable de celui qui travaille*»¹⁰⁶: e proprio questa unità tra lavoro e persona nel suo complesso fonda quella che abbiamo chiamato “democrazia sostanziale”.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 375.

¹⁰⁶ A. Supiot, *Grandeur et misère de l'État social*, Collège de France – Fayard, Parigi 2013, p. 32.

Da ciò deriva che il lavoro iscritto nella Costituzione non è una merce, né può essere considerato oggetto di scambio; esso è ciò che realmente caratterizza la persona, perché dice della sua realizzazione, perché con esso contribuisce alla dimensione sociale e perché esso è la forma di attività che più impiega la sua vita. Conseguenze di questo approccio è il rifiuto di aderire a teorie concorrenziali del mercato del lavoro relativo alla domanda e all'offerta. Esso, invece, 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»¹⁰⁷.

La tutela e la promozione del lavoro, nella Costituzione italiana, sono dunque centrali nella costruzione dei rapporti economici. Le disposizioni costituzionali si sviluppano, in modo graduale, a tutela dei diritti dei lavoratori: infatti esse «possono classificarsi disponendole in una scala ascendente, secondo che riguardino, muovendo dal gradino più basso, la sicurezza fisica e la salute; la riproduzione, proporzionata al lavoro prestato, con un “minimo vitale” che consenta vita dignitosa; il 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»¹⁰⁸. In questo graduale riconoscimento vi fu dunque il tentativo di dare alla vita lavorativa una tutela coerente e concreta, a partire dalle necessità di un lavoro sicuro e dignitoso per giungere “al gradino più alto” della partecipazione. Mortati aveva annotato: «il lavoro protetto dalla Costituzione 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

¹⁰⁷ T. Treu, *L'articolo 1 della Costituzione e il suo attuarsi nel diritto del lavoro*, in AA.VV., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, [contributi di Giuseppe Angelini, Piero Barucci, Giorgio Campanini, Carlo D'Adda, Leopoldo Elia, Luigi Frey, Luigi Pasinetti, Franco Totaro e Tiziano Treu], Ave, Roma p. 37.

¹⁰⁸ C. Mortati, *Art. 1*, op. cit., p. 16.

(che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»¹⁰⁹.

Attraverso questa prospettiva è possibile leggere l'art. 1 della Costituzione. L'idea di fondare la Repubblica sul lavoro indica una prospettiva di ampliamento degli orizzonti della democrazia stessa in quanto la espande esplicitamente alla sfera economica e sociale; si tratta, insomma, di una democrazia che tocca la vita della persona a partire dalla propria attività. La democrazia lì trova radici, ma anche da lì parte per innervare il sistema istituzionale, non il contrario: 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. Il fondamento lavoristico 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*»¹¹⁰.

Sembra che si possa dire che il fondamento lavoristico sia anche la modalità attraverso cui la nostra Costituzione – per l'accordo tra le forze cattolico-democratiche e quelle progressiste – ha riconosciuto una concreta valenza della dignità della persona. Essa infatti non è riconosciuta in un momento astratto, ma nel suo momento di massima fisicità (il lavoro): un ordinamento dunque che riconosce lo sviluppo della personalità nella sua concretezza e quotidianità.

Si intravede nell'art. 36 della nostra Costituzione il senso attribuito complessivamente alla costituzione economica, laddove riconosce al lavoratore una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Una spia del bilanciamento tra le libertà e la pari dignità sociale che sta a fondamento della costruzione del nostro Stato sociale: la preoccupazione di rimediare al capitalismo spinto che aveva generato la crisi del '29.

La prospettiva del lavoro e del suo diritto nella Costituzione tende dunque a valorizzare la persona nell'intersezione tra dimensione dell'apporto del lavoratore

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 12.

¹¹⁰ Così è riportato G. Lazzati, *Giovani e lavoro*, in «Vita e Pensiero», n. 3/1981, così come citato da L. F. Pizzolato in *Presentazione*, in AA. VV., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, Editrice AVE, Roma 1988, p. 5.

e l'attività professionale, non separando il lavoro dalla persona che lavora e non assimilando il lavoro a qualsiasi altra merce che è possibile acquistare e scambiare¹¹¹; si tratta invero di un'impostazione totalmente diversa da quella problematica che si era diffusa nella dottrina tra Otto e Novecento che aveva assecondato la visione materiale del lavoro come merce di scambio. La Costituzione, a nostro giudizio, fa un altro passo di discontinuità rispetto all'epoca precedente: si pone, pur non negandolo, in modo critico rispetto al sistema capitalistico dei rapporti. Il lavoro, infatti, non è tutelato nell'accettazione passiva del regime dei rapporti che *naturaliter* si strutturano autonomamente nel mercato. Si tratta invece, secondo i Costituenti, di trovare gli istituti migliori che, mantenendo la libertà di iniziativa, possano ridefinire un contesto di relazioni economiche realmente umane.

Le trasformazioni del lavoro.

Si è citata, nel primo capitolo, la tesi fondamentale del libro di Polanyi secondo cui, tra Otto e Novecento, la *disruption*, la rottura dei modelli produttivi precedenti, aveva suscitato una controreazione collettiva e rivendicativa da parte dei sindacati. Da più parti, oggi, si mette in luce come si stia vivendo una “nuova” grande trasformazione¹¹².

Ciò che sembra mancare oggi è il movimento di reazione rispetto alle trasformazioni in corso. Le trasformazioni del lavoro e del modello di produzione economica – di cui si tratterà a breve – comportano la nascita di una nuova “classe” di lavoratori che è priva di tutele¹¹³ e contraddistinta dalla precarietà del lavoro, ovvero dall'esclusione di forme *standard* di rapporto lavorativo. La precarietà, è stato scritto, è una condizione sociale che si caratterizza per la combinazione di tre

¹¹¹ Su questa intersezione nel diritto del lavoro si rimanda alla fondamentale opera A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Quadrige/PUF, Paris 2007.

¹¹² Per un inquadramento sistematico del problema si rinvia a F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Adapt university press, Modena 2017.

¹¹³ G. Standing, *Precari. La nuova classe esplosiva*, Il Mulino, Bologna 2012.

elementi: «attività o rapporti lavorativi instabili e discontinui; sostegni pubblici inadeguati o assenti, soprattutto durante periodi di disoccupazione; vulnerabilità economica personale e familiare, dovuta anche a basse retribuzioni»¹¹⁴.

Il lavoro è poi investito da nuova forma di organizzazione dell'economia che si struttura mediante le piattaforme digitali: è stata definito come il processo di “uberizzazione” del mercato e dei rapporti di lavoro¹¹⁵.

Con ciò si fa riferimento all'emersione della cd. gig economy che ha comportato un trapasso tra fordismo e post-fordismo. La digitalizzazione dell'economia, infatti, sta modificando definitivamente 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»¹¹⁶.

Interessante, in linea con la trasformazione accennata, è una recente sentenza della Corte di Appello di Torino che, giudicando sulla configurazione del rapporto di lavoro instaurato tra un lavoratore e un 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'articolo 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

¹¹⁴ M. Ferrera, *La società del Quinto Stato*, Laterza, Roma-Bari 2019, p. 13.

¹¹⁵ A. Supiot ha messo in luce tale tendenza nel corso presso il *Collège de France* (Parigi) intitolato *Le travail au XXI^e siècle: Droit, techniques, écoumène* e svoltosi nella primavera del 2019. È possibile reperire il programma del corso e alcuni documenti in www.college-de-france.fr.

¹¹⁶ L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma Bari 2007.

febbraio 2019). In questo senso il giudice torinese motiva il ricadere del rapporto di lavoro nell'art. 2 del d. lgs. 81/2015 il quale definisce: "A far data dal 1° gennaio 2016, si 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'articolo 2094 cc e la collaborazione come prevista dall'articolo 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».

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.

È stato sottolineato come la rivoluzione digitale sia la matrice della nuova grande trasformazione che stiamo vivendo, ma che essa trovi fondamento in una concezione del lavoro antico. Il taylorismo, infatti, avrebbe affinità con la concezione del lavoro emergente nell'economia delle piattaforme: il lavoro sarebbe, infatti, concepito come spersonalizzato, segmentato e finalizzato alla sola produzione economica.

Come emerge da queste brevi note sul cambiamento del paradigma del lavoro, diversa è la visione della nostra Costituzione che affida al lavoro il compito di liberare l'uomo, prima ancora che inserirlo in un meccanismo produttivo. A questo mira tutto l'edificio costituzionale: a creare le condizioni per un lavoro in grado di "personalizzare" il lavoro, di renderlo cioè umano, un percorso di umanizzazione.

La forma moderna del capitalismo assume invece il parametro opposto: la spersonalizzazione più possibile del lavoro al fine di rendere il lavoro maggiormente “produttivo”. È un sistema produttivo che ha caratterizzato sia l’ideologia comunista che quella capitalistica e che trova come minimo denominatore il taylorismo, ovvero la teoria economica che rende in-umano il sistema di produzione. La nuova grande rivoluzione, mediante le forme avanzate di tecnologia come l’intelligenza artificiale, sembra implementare la possibilità di separare l’uomo dalla sua attività creativa.

Il problema di questo sistema, dunque, non è relegabile alla dimensione del solo diritto del lavoro poiché esso sta generando una violazione 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 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. Prima di entrare nel merito del tema della partecipazione dei lavoratori, è dunque opportuno mettere in rilievo alcuni tratti della disciplina costituzionale su sindacato e impresa.

Il sindacato nella Costituzione.

La Costituzione riconosce 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».

La libertà sindacale è posta quale “ponte” tra la tutela del lavoro, nelle sue forme e applicazione, e la libertà di iniziativa economica. Ciò è evidenziato anche dalla

scelta di collocare l'art. 39 tra le disposizioni sui rapporti di lavoro (35-38) e quelle sulle libertà economiche (41 – 43).

L'art. 39 Costituzione riconosce il sindacato come soggetto con la funzione di tutela degli interessi dei lavoratori. È però vero che al chiaro riconoscimento della funzione, il testo costituzionale non affianca una descrizione soggettiva del sindacato: il costituente dunque riconoscendo la libertà sindacale, presuppone il sindacato come fenomeno di organizzazione¹¹⁷.

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 partecipativo – 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»¹¹⁸, e, ai commi II e III, quale istituzione riconosciuta e in grado di sviluppare accordi collettivi aventi efficacia *erga omnes*. È del tutto evidente che l'art. 39 della Costituzione ha inteso riconoscere una libertà fondamentale per il pluralismo istituzionale e sociale del nostro ordinamento. È però corretto ritenere 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 banale considerazione che i sindacati – insieme alla famiglia e ai partiti politici – sono quelle formazione sociali che la Costituzione ha inteso esplicitamente riconoscere.

Ma poi vi è chi ha messo in luce come i sindacati abbiano un peculiare ruolo all'interno di quel “sistema trasformativo” di cui all'art. 3 Cost. 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, tra cui «le associazioni dei lavoratori, considerate strumento

¹¹⁷ M. Napoli, *Il sindacato*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. Commerciale, vol. XVI, Appendice, Utet, Torino 1999; ora in *Il sindacato*, Vita e Pensiero, Milano 2009, p. 11.

¹¹⁸ C. Mortati, *Art. 1*, op. cit., p. 20.

necessario per correggere secondo il precetto costituzionale la loro situazione di inferiorità rispetto alle imprese da cui dipendono, e della funzione loro assegnata di dar vita, nell'esercizio della loro autonomia contrattuale, a norme giuridiche che assumono anch'essa carattere di diritto pubblico perché fornite di efficacia vincolante oltre l'ambito delle parti contraenti»¹¹⁹.

La duplicità della natura sindacale 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. Ciò non ha impedito una forma di «svolgimento attestuale»¹²⁰ delle relazioni sindacali ispirato al (anche se non attuativo del) dettato costituzionale. Un tale approccio si fondava sulla «legge non scritta del doppio binario: non-ingerenza e non-indifferenza»¹²¹ 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 della forza sociale del movimento sindacale e della sua rilevanza per il tessuto democratico del Paese.

Questo regime dei rapporti tra indirizzo politico e parti sociali si è progressivamente sgretolato con il superamento del doppio binario dei “non” (ingerenza e indifferenza), allorquando la politica ha rivendicato uno spazio più ampio di intervento e la necessità di manifestare il primato della legittimazione politico-elettorale sulla rappresentanza degli interessi economici. Il regime di fatto che dapprima aveva visto i sindacati protagonisti, paradossalmente ha condotto alla loro marginalizzazione e al consolidamento di forme di disintermediazione. Oggi dunque che la prassi è venuta meno e che l'integrazione con il sistema politico è abbandonata, si manifestano le criticità di una situazione di fatto che era basata su

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ A. D'Aloia, *Art. 39*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006, p. 797.

¹²¹ U. Romagnoli, *La deriva del diritto del lavoro: perché il presente obbliga a fare i conti col passato*, in G. Alpa, V. Roppo, *La vocazione civile del giurista: saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Laterza, Roma Bari 2013, p. 147.

rapporti di forza e che ha esposto le formazioni sociali a processi di disintermediazione.

Cenni sulle relazioni industriali in Italia.

Il settore delle relazioni industriali è in declino nella maggior parte dei Paesi in cui, nel Novecento, esso aveva contribuito all'elevazione sociale ed economica delle classi meno agiate¹²².

Vista la prospettiva con cui la Costituzione guarda al lavoro, pare opportuno prendere a modello del nostro ragionamento questa definizione di relazioni industriali: «il cuore del paradigma delle relazioni industriali sia rappresentato dalla relazioni tra datore di lavoro e lavoratore e, nello specifico, da tutti i comportamenti, i risultati, le prestazioni e le istituzioni che derivano o che fanno parte del rapporto di lavoro dipendente. Viste da questa prospettiva, quindi, le relazioni industriali potrebbe più propriamente essere definite come *relazioni di lavoro (employment relations)*»¹²³. Dunque le relazioni industriali hanno come elemento portante il fatto che esse non trattano una merce di scambio, ma incidono sul lavoro e dunque sulla vita delle persone.

Le strade per pensare il futuro delle relazioni industriali possono essere molteplici; di fondo rimane il problema se provare a ridestare il sistema di relazione mediante un ritorno alla centralità e alla forza del sindacalismo novecentesco oppure provare ad immaginare un modo più vasto di incidere delle relazioni non solo per settori non standardizzati, ma anche in campi finora poco sondati delle relazioni¹²⁴. Dunque un diverso approccio non solamente “difensivo” delle relazioni industriali, ma capace di fare i conti con le sfide che l'attuale sistema di relazioni economiche pone a imprese e sindacati.

¹²² B. E. Kaufman, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in «Diritto delle Relazioni industriali», n. 4/2006, pp. 1107-1133, ora pubblicato in R. Caragnano, E. Massagli, a cura di, *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano 2013, p. 3.

¹²³ *Ivi*, p. 8.

¹²⁴ *Ivi*, p. 5.

Come è noto, il sistema delle relazioni industriali deve le sue origini alla contrattazione sorta in Inghilterra e negli Stati Uniti, circa i diritti dei lavoratori e le prime forme di previdenza. In verità, debito intellettuale si deve ai pensatori europei: Marx, Durkheim, Weber, Beatrice e Sidney Webb, John R. Commons, John D. Rockefeller Jr. Gli autori citati si muovevano tra il tentativo di mantenimento del capitalismo mediante correzioni, grazie al ruolo dei soggetti sociali, alla sua rimozione al fine di instaurare un nuovo regime socialista (è questa anche la prospettiva dei Sydney che per primi introdussero il problema della democrazia industriale).

Le relazioni sindacali hanno vissuto, nel nostro Paese, stagioni diverse che qui non è possibile ricostruire nel dettaglio. Valga però la schematizzazione che segue e che è stata fornita da parte della dottrina: la contrattazione, nel suo carattere informale, si è mossa secondo direttrici che hanno spostato il peso determinante dei sindacati nelle mani delle imprese. Se, infatti, negli anni '70, il sindacato aveva una forte influenza sulle scelte imprenditoriali, ad oggi pare si possa concordare con chi ha sostenuto che si assista a uno sbilanciamento nei rapporti di forza tra impresa e sindacati, con complementare regressione della posizione e della tutela giuridica del sindacato¹²⁵.

La ragione di questo moto oscillatorio è dovuta alla strutturale mancanza di forme di regolamentazione delle relazioni sindacali che hanno subito i “giochi di forza” tra parti sociali e indirizzo politico¹²⁶. È indubbio che il sindacato si sia posto all'interno di una dinamica a-testuale di svolgimento del suo compito, a motivo della lontananza dal modello costituzionale. Si è assistito, come si è notato, ad un processo di «inserimento del sindacato in una struttura sempre più stabile di

¹²⁵ M. De Luca, *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, p. 23.

¹²⁶ 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 1958-1988. 30 anni nella vita sociale italiana. L'Intersind*, in «Quaderni di Industria e Sindacato», n. 23/1989, pp. 145 e ss.

contrattazione politica a livello nazionale e, in prospettiva, a livello regionale»¹²⁷. Un tale processo ha dunque legittimato quella forma esterna all'azienda di incidenza del sindacato che ne ha potenziato la sua struttura organizzativa: ciò non ha impedito lotte sindacali interne, come è ovvio, ma ha spostato la sede delle decisioni in rapporti bilaterali che avevano ad oggetto l'impresa, ma non erano presi direttamente dai lavoratori.

Una spinta verso un maggior coinvolgimento dei sindacati nelle imprese si ebbe grazie alle grandi aziende partecipate dallo Stato che, per prime, intesero coinvolgere i sindacati nelle decisioni strategiche¹²⁸.

Dalla fine degli anni '80, si rilevano le storture dell'impostazione delle relazioni sindacali che, come si avrà modo di sottolineare, hanno inciso anche sui sistemi di partecipazione. Una ricerca, già allora, evidenziava in tre le problematiche del filo conduttore attraverso cui si svolgevano quelle relazioni: in primo luogo metteva in rilievo come l'accrescere di forme di flessibilità, con il consenso dei lavoratori, avrebbe potuto essere controproducente in termini di tutele nelle fasi avverse del ciclo economico¹²⁹; secondariamente, il decentramento della contrattazione avrebbe potuto ingenerare una forte competizione tra imprese e tra lavoratori all'interno delle imprese; infine, la contrattazione avrebbe potuto scivolare nelle mani e nell'iniziativa delle direzioni aziendali, marginalizzando il ruolo attivo del

¹²⁷ A. Melucci, F. Rositi, *L'ambivalenza istituzionale: sindacato e magistratura nell'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in T. Treu, a cura di, *Sindacato e magistratura nei conflitti di lavoro*, I, Il Mulino, Bologna 1975, p. 132.

¹²⁸ Per approfondire T. Treu, *Dal protocollo Iri alle più recenti intese: le relazioni industriali nel settore manifatturiero*, in S. Scajola, a cura di, *La scelta partecipativa. La contrattazione interconfederale 1986-1990*, Edizioni Lavoro, Roma 1990.

¹²⁹ «Se, infatti, flessibilità significa collegamento del salario ai risultati, polivalenza professionale, autonomia sul lavoro, la relazione con il consenso è di segno positivo, specialmente in una fase alta del ciclo economico in cui l'azienda può offrire contropartite all'accresciuto impegno richiesti al lavoratore. Ma flessibilità vuol dire anche ricorso ad orari atipici e variabili in relazione alle esigenze produttive; e se la congiuntura economica diviene sfavorevole può anche significare sacrifici salariali, perdita di sicurezza occupazionale, minori benefici collaterali. La richiesta aziendale si potrebbe scontrare allora con un peggioramento di fatto delle condizioni di lavoro e del clima aziendali, con prevedibili effetti di disaffezione e ripiegamento motivazionale», così M. Ambrosini, *Partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori: le politiche manageriali*, in M. Ambrosini, M. Colasanto, L. Saba, a cura di, *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa negli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano 1992, p. 134.

sindacato. Preoccupazioni fondate e che per la maggior parte trovarono riscontro nella contrattazione collettiva successiva.

Lo svolgimento delle relazioni sindacali – come verrà approfondito nel capitolo sulla partecipazione dei lavoratori – ha portato ad una elevazione piuttosto significativa delle parti sociali per la risoluzione delle controversie e per la concertazione della politica economica: tutto ciò completamente al di fuori del percorso tracciato in Costituzione (mancata attuazione degli artt. 39 e 46, oltre che mancato utilizzo del CNEL quale organo di rappresentanza degli interessi). Il dettato costituzionale – sia in termini di partecipazione che di rappresentanza – è rimasto dunque pressoché lettera morta.

Tale svolgimento non è però mancato di supporto dottrinale, laddove si è ritenuto che fosse la Costituzione a non aver colto o aver sopravvalutato alcune sedi dello svolgimento delle relazioni istituzionalizzate delle parti sociali. Si è, infatti, 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»¹³⁰. Tale tipo di svolgimento del regime delle relazioni industriali ha contribuito all'implementazione dei diritti dei lavoratori, ma ha comportato il rischio di un “mercantilismo” delle relazioni industriali laddove esse si sono giocate su rapporti di forza e non mediante l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali.

Evoluzione del movimento sindacale: cenni.

È noto che parlare dell'articolo 39 significhi, in larga misura, discutere della sua mancata attuazione e, dunque, della compatibilità del regime di fatto delle relazioni industriali sviluppatesi nell'ordinamento, a prescindere dal dato testuale delle disposizioni costituzionali. Ci troviamo di fronte, infatti, ad una norma a percettività

¹³⁰ F. Galgano, *Istituzioni dell'economia capitalistica, società per azioni, Stato e classi sociali*, Zanichelli, Bologna 1980, p. 158.

parzialmente differita che avrebbe necessitato di un intervento legislativo attuativo dei commi secondo e terzo¹³¹.

Il primo tentativo di attuazione dell'art. 39 avvenne nel 1952 con il disegno di legge Rubinacci, respinto dai veti incrociati delle maggiori sigle sindacali; in seguito vi fu il tentativo della legge Vigorelli del 1959. Dopo questi due tentativi vinse l'impostazione del "privatismo"¹³² delle relazioni industriali italiane.

Non è questa la sede per indagare le ragioni storiche della mancata attuazione dell'articolo 39, quanto piuttosto si tratta di verificare l'incidenza che tale fatto storico ha provocato all'interno dell'ordinamento e delle modalità di partecipazione dei lavoratori al sistema produttivo.

Gli effetti della mancata attuazione dell'articolo 39 sono stati molteplici tra cui autorevole dottrina ha rilevato: «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 giuslavoristica 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»¹³³.

Rispetto al quadro conseguente alla mancata attuazione dell'art. 39, in tempi recenti, si è assistito al venir meno del regime di fatto della concertazione che si fondava sul reciproco riconoscimento e sulla legittimazione tra parti sociali e istituzioni di indirizzo politico.

¹³¹ G. Giugni, *Art. 39*, in *Commentario della Costituzione*, a cura G. Branca, Zanichelli, Bologna – Roma, 1975, p. 257.

¹³² 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*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Quaderno n. 1/2016, p. 10.

¹³³ G. Giugni, *Art. 39*, op. cit., p. 259.

Tutto ciò è profondamente mutato a motivo della perdita di legittimazione da parte delle organizzazioni rappresentative (dei lavoratori e datoriali) e anche delle istituzioni politiche.

In secondo luogo, è mutato anche il contesto su cui si fondavano le relazioni industriali del “trentennio glorioso”. Lo Stato, infatti, ha perso la centralità che prima assumeva sia nella direzione dell’economia sia nella mediazione degli interessi tra le parti sociali. Ciò è stato dovuto in parte all’indebolimento dello Stato di fronte ad una economia sempre più globalizzata; inoltre anche a motivo delle regole di concorrenza, su cui si tornerà più avanti nella ricerca, che il mercato unico europeo ha posto a presidio del suo allargamento.

Si è inoltre annotato che «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, quanto 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»¹³⁴. È dunque il metodo della concertazione che domina quel periodo di relazioni sindacali e in cui “le parti del tavolo” si legittimano vicendevolmente¹³⁵. Si crearono dunque le condizioni per una logica di scambio: «il potere politico si attende, infatti, un appoggio da parte delle organizzazioni sindacali, che rinunziano, nello spirito dell’art. 40 Cost., alle forme di lotta più estreme che l’ordinamento riconosce loro; queste, tuttavia, ottengono un riconoscimento del loro ruolo, quali interlocutrici privilegiate sul piano dell’iniziativa legislativa e quali soggetti tutelati e “promossi” nella attività di negoziazione collettiva»¹³⁶.

¹³⁴ V. Ferrante, *Postfazione. Dal d.lgs. n. 25/07 alla riforma del lavoro del 28 giugno 2012*, in M. Napoli, C. Alessi, M. Corti, V. Ferrante, L. Guaglianone, A. Occhino, *Informazione e consultazione dei lavoratori. Dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma “Fornero” del giugno 2012*, Cedam, Padova 2012, p. 223.

¹³⁵ P. A. Capotosti, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in «Quaderni costituzionali», n. 3/1999, pp. 489 e ss.

¹³⁶ V. Ferrante, *Postfazione. Dal d.lgs. n. 25/07 alla riforma del lavoro del 28 giugno 2012*, op. cit., p. 224.

Tali forme di accordo, invero, si sono dimostrate in alcuni casi produttive di miglioramenti significativi per i diritti dei lavoratori o per adottare provvedimenti impopolari che diversamente non si sarebbero adottati¹³⁷. Dal punto di vista delle relazioni sociali, alla luce del progetto costituzionale, non si può non rilevare che il metodo instaurato ha favorito la legittimazione degli interlocutori fino a quando essi potevano considerarsi socialmente “forti”, ma ha concentrato gli sforzi dell’azione sindacale verso una strutturazione centralizzata dei rapporti. Dunque, come è stato rilevato, «il diritto sindacale, a distanza di sessantacinque anni dalla promulgazione della Costituzione, rimane ancora nella fase del “movimento” e fatica a trasformarsi normativamente in una “istituzione”»¹³⁸.

Il sindacato dentro e fuori l’azienda.

La mancata attuazione dell’art. 39 ha reso le relazioni tra le parti sociali e tra queste e le istituzioni di rappresentanza democratica e con il potere esecutivo meno decifrabili e più legate a dinamiche e tappe della storia politica italiana. In questa sede non è possibile sviluppare una minuziosa disamina delle varie fasi del sindacalismo italiano a cui si è fatto cenno in precedenza. Quello che però si vuole mettere in luce sono alcuni tratti dell’evoluzione delle relazioni tra parti sociali in rapporto all’influenza che questi fattori hanno avuto sulla partecipazione dei lavoratori.

In particolare, sembra opportuno mettere in rilievo innanzitutto queste caratteristiche della linea evolutiva del sindacato: a) la valorizzazione della rappresentanza extra aziendale, a discapito della partecipazione interna; b) la presenza di rappresentanti sindacali in numerose istituzioni pubbliche, in particolare in quelle concernenti il mercato del lavoro e della previdenza sociale¹³⁹.

¹³⁷ Sui “risultati” della concertazione si rinvia a E. Ghera, *La concertazione sociale nell’esperienza italiana*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 1/2000, pp. 115 e ss.

¹³⁸ V. Ferrante, *Postfazione. Dal d.lgs. n. 25/07 alla riforma del lavoro del 28 giugno 2012*, op. cit., p. 222.

¹³⁹ Si veda sul punto T. Treu, M. Roccella, G. Ferrari, *Sindacalisti nelle Istituzioni*, Edizioni Lavoro, Roma 1979.

Questi fattori hanno particolarmente 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 singole¹⁴⁰.

In questa scelta circa le commissioni interne si manifestava l'indirizzo che caratterizzò le relazioni industriali degli anni avvenire: una chiara preferenza per un modello concertativo nazionale "trasformativo" della condizione operaia e una corrispettiva svalutazione del ruolo di auto-organizzazione dei lavoratori nell'azienda¹⁴¹. 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.

A motivo delle matrici culturali ora esposte, il sistema italiano si è configurato, in termini di rappresentanza interna alla fabbrica, con un canale unico di rappresentanza, pur avendo sempre dato formale cittadinanza a forme miste (immediate e mediate) di rappresentanza. L'originaria formulazione dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, infatti, prevedeva che le rappresentanze sindacali aziendali (RSA) fossero il prodotto di una doppia forma di legittimazione, riconoscendo a tutti i lavoratori dell'azienda, anche se non iscritti al sindacato, il diritto di assumere l'iniziativa per la costituzione delle rappresentanze. 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.

¹⁴⁰ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit.

¹⁴¹ 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.

L'art. 19, anche a motivo della mancata attuazione dell'art. 39, ha svolto un compito «di raccordo funzionale tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale»¹⁴² poiché, attraverso la sua introduzione, si è tentato di risolvere il rapporto tra rappresentatività e capacità di contrattazione che, a livello nazionale, non aveva trovato soluzione giuridica. A motivo di ciò, la disposizione è, però, stata interpretata – proprio alla luce 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 meccanismo formale. Peraltro, anche a seguito del referendum del 1995 che ha modificato il criterio della rappresentatività per la costituzione delle RSA da confederale a settoriale, si è consolidato uno svolgimento delle relazioni industriali nelle fabbriche secondo un modello che ha visto i sindacati quali soggetti della partecipazione¹⁴³.

Dal punto di vista delle relazioni industriali, dunque, lo Statuto dei lavoratori ha previsto, in sede aziendale, forme di partecipazione mediata attraverso dapprima le organizzazioni confederali più rappresentative, poi – a seguito del referendum del 1995 – di quelle settoriali firmatarie di accordi da applicarsi nelle singole aziende e, infine, dopo la sentenza della Corte n. 231/2013, anche quelle che abbiano partecipato alle trattative in vista degli accordi contrattuali aziendali. Si tratta di meccanismi che, pur modificando il metro della legittimazione delle parti sociali, mantengono un punto fermo: la rappresentatività è l'apriori della partecipazione. È dunque legittimata la partecipazione del sindacato quando esso sia significativamente rappresentativo.

¹⁴² M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, in P. Rescigno, a cura di, *Trattato di diritto privato*, UTET, Torino 2003, p. 102.

¹⁴³ 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 lettera 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.

Le interpretazioni dell'art. 19 hanno dunque condotto a marginalizzare l'apporto dei singoli lavoratori che, peraltro, già letteralmente si attestava alla sola legittimazione di iniziativa per la costituzione delle RSA. Si è così consolidato un regime di fatto che ha escluso forme istituzionalizzate di partecipazione e rappresentanza diretta dei lavoratori, bloccando lo sviluppo, salvo alcune eccezioni di cui si tratterà, dell'art. 46 anche nel sistema delle relazioni contrattuali. Più che di blocco, sarebbe più preciso parlare di rallentamento, in quanto, alla crisi della rappresentatività "sociologica" del sindacato dentro e fuori dalle aziende, le forme alternative di partecipazione mediante il coinvolgimento 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.

La crisi del sindacato.

Pare necessario, per concludere le riflessioni sul movimento sindacale, accennare ad alcuni elementi della sua crisi che da più parti è stata evidenziata e che, ai fini della ricerca, si intende sottolineare legandola al tema della partecipazione dei lavoratori¹⁴⁴. Dopo una lunga stagione iniziata agli albori del movimento operaio novecentesco, in cui l'azione sindacale era fondata su un moto sociale finalizzato all'emancipazione dei lavoratori mediante la lotta, ed esaurita la spinta del posizionamento (e talvolta del collateralismo) ideologico del secondo dopoguerra,

¹⁴⁴ 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 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).

il sindacato sta attraversando un momento di crisi circa il suo fine sociale. Tale crisi sembra investire maggiormente i sindacati di quelle economie post-keynesiane in cui l'avanzamento della tutela dei diritti dei lavoratori – peraltro non priva di nuove forme di compressione a seguito della crisi del 2007 – ha progressivamente svuotato il senso di un'appartenenza che aveva contribuito a quelle conquiste¹⁴⁵.

Numerose ricerche certificano che il sindacato è in crisi in tutta Europa¹⁴⁶: si registrano la diminuzione dei tassi di sindacalizzazione – anche a fronte di un aumento delle adesioni –, la frammentazione delle sigle e la notevole differenziazione del tasso di sindacalizzazione tra i diversi Paesi. In Italia gli iscritti al sindacato sono costantemente aumentati, grazie però alla componente crescente dei pensionati (che nel 2014, tra gli iscritti di Cgil, Cisl e Uil, rappresentavano il 47% del totale), nonché dei lavoratori immigrati¹⁴⁷.

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.

Il sindacato, assecondando queste puntuali richieste, si è strutturato come *organizzazione-apparato* di servizi per i singoli lavoratori¹⁴⁸. 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 competitivo¹⁴⁹. L'elemento funzionale sembra dunque prevalere su quello finalistico ed è stato rilevato come manchino oggi al movimento sindacale

¹⁴⁵ C. Salazar, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in «Costituzionalismo.it», n. 2/2018, p. 11.

¹⁴⁶ Tra le più recenti si segnala: M. Carrieri e P. Feltrin, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, Roma 2016.

¹⁴⁷ M. Carrieri e P. Feltrin, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, Roma 2016, p. 31.

¹⁴⁸ 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*, in «Italianieuropei», 5/2014, pp. 146 e ss.

¹⁴⁹ B. Trentin, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano 1997, pp. 79 e ss.

«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»¹⁵⁰. 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).

La crisi delle tradizionali “forze del lavoro” affonda le sue radici sia in fattori esogeni alle formazioni sociali¹⁵¹, sia in modifiche del mercato del lavoro che i sindacati non hanno saputo prevenire o che hanno subito senza trovare contromisure adeguate¹⁵². In questa seconda direzione si è passati da un sistema di lavoro stabile, 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 atipico¹⁵³. 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 collettiva»¹⁵⁴ e, corrispettivamente, hanno aperto a scenari nuovi di partecipazione dei lavoratori.

¹⁵⁰ S. Zan, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, op. cit., p. 147.

¹⁵¹ Tra cui si possono menzionare il crollo delle ideologie novecentesche, la progressiva individualizzazione delle scelte e la rilevanza dei fenomeni globali e lo sradicamento delle forme comunitarie e locali. Particolarmente utile è l'analisi svolta nell'ormai classico *Saggio sulle classi sociali* di P. Sylos Labini che permette di inserire l'arretramento del sindacato, quale strumento di difesa della classe operaia, nel processo di differenziazione progressiva delle classi nel Secondo dopoguerra che condusse alla nascita di una borghesia fortemente differenziata e perciò più difficilmente rappresentabile da un sindacato rivendicativo, cfr. P. Sylos Labini, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari-Roma 2015.

¹⁵² A. Supiot, *La Gouvernance par le nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, Paris 2015, p. 339 e 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*».

¹⁵³ Su questo si veda, L. Baccaro e C. Howell, *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in «*Politics & Society*», n. 39/2011, pp. 521-563.

¹⁵⁴ T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in www.treccani.it, sezione «Diritto on line», 2017 (ultima consultazione ottobre 2019).

Il sindacato, di fronte a questi mutamenti, vede aumentare la distanza tra la sua organizzazione e la missione che la Costituzione gli affida.

Le trasformazioni sul versante dell'iniziativa economica.

Il tema della configurazione dell'attività imprenditoriale nel sistema costituzionale, estremamente vasto, sarà qui preso in considerazione solo per ciò che attiene la complementarità tra esso e la partecipazione dei lavoratori dell'impresa e, in senso ancor più lato, dei modelli di organizzazione atti a una modalità di relazioni endo-aziendali compatibili e favorevoli la democrazia sostanziale. In un ragionamento ampio sulla partecipazione d'altronde non si può che verificare quale sia il contesto entro il quale essa si sviluppa: non solo per ciò che concerne il lavoro e le relazioni industriali, ma anche per gli specifici meccanismi e modelli che sovrintendono l'organizzazione della produzione dei beni e servizi.

L'art. 41 della Costituzione riconosce la libertà di iniziativa economica. In esso dunque si riconosce la valenza di un mercato libero e un'accettazione del capitalismo come meccanismo di svolgimento dei rapporti economici. La stessa Costituzione però pone una serie di limitazioni all'esercizio di tale libertà, in particolare differenziando la disciplina dell'iniziativa rispetto all'esercizio dell'attività. Essa, infatti, non poteva che essere riconosciuta all'interno di quel fascio di rapporti che la Costituzione ha inteso riconoscere, senza confinarli nel solo ambito privatistico. In questa logica dunque l' "utilità sociale" si pone come clausola in grado di non deferire le relazioni aziendali a mero elemento di regolazione individuale dei rapporti e, parimenti, in grado di rendere non solo i rapporti interni, ma lo stesso scopo generale dell'attività economica non in contrasto con i principi dell'ordinamento.

La Costituzione dunque accetta l'impresa capitalistica e con ciò il suo modello di ripartizione del lavoro. Esso è caratterizzato dalla ripartizione rigida dei lavori e delle mansioni e da una strutturale asimmetria tra il potere direttivo e l'obbligo di

adempiere: il primo affidato all'imprenditore in coerenza con il principio della libertà di iniziativa economica e motivato dai rischi posti a suo carico.

L'attività di impresa è dunque inserita, nel suo esercizio, in quel temperamento che abbiamo definito come "principio di finalizzazione delle libertà". In Costituzione, infatti, «l'efficienza economica non è, in sé, un valore, e la disciplina dell'economia che la Costituzione vuole sia dettata dal legislatore ordinario, non può essere ispirata solo dall'intento di perseguire scopi immediatamente economici (aumento della produzione, equilibrio finanziario, ecc.), 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.»¹⁵⁵. Ciò non comporta discrezionalità assoluta del legislatore o indifferenza rispetto alla compromissione delle esigenze del sistema economico; ma orientamento al progetto trasformativo che la Carta impone a tutte le norme costituzionali.

La nostra Costituzione ha inteso quindi porre limiti precisi alla libertà di iniziativa economica. Essa però non aveva inteso l'ambito della limitazione del potere economico solo al ristretto controllo da parte dell'autorità pubblica dei beni privati di interesse generale. Ciò è particolarmente importante ai fini del discorso che faremo in seguito sulla partecipazione dei lavoratori. Prima di analizzare l'art. 46 però, di tutto ciò, troviamo traccia nell'art. 43. Esso infatti 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 possibile antinomia tra fini dello Stato e sviluppo del mercato in una scelta bipolare tra pubblico e privato, ma apre a una terza possibilità: prevede la possibilità 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 meccanismo era quello

¹⁵⁵ M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 378.

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 per il coordinamento del potere economico. Tale attestazione, pur nella formulazione finale e meno pregnante, ha comunque un valore icastico perché congiunge, nel testo costituzionale, la libertà di iniziativa economica con il riconoscimento alle comunità di lavoratori di 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 nazionale.

In questo senso, proprio per l'importanza dell'argomento, si può giungere come autorevole dottrina ha fatto, a riconoscere l'incompatibilità aprioristica di ogni forma di partecipazione con il modello imprenditoriale capitalistico e la sua divisione del lavoro. Secondo tale riflessione, 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»¹⁵⁶. 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»¹⁵⁷.

Secondo tale visione dell'impresa, lo spazio residuale della partecipazione è dunque quello della contrattazione tra interessi contrapposti. In verità, ancor più specificatamente, si tratta di una visione dei rapporti economici fondata sulla considerazione - questa sì, per le ragioni sopra esposte, chiaramente conflittuale con il disposto costituzionale - che il lavoro sia una merce che, nell'impresa, non trovi luogo di realizzazione, ma un mero punto di contatto per il suo scambio retributivo.

¹⁵⁶ F. Galgano, *Imprenditore*, Zanichelli, Bologna 1975, p. 106.

¹⁵⁷ F. Galgano, *Istituzioni dell'economia capitalistica: società per azioni, Stato e classi sociali*, Zanichelli, Bologna 1980, p. 157.

Ad assecondare questa tipologia di rapporti sono state anche le forme che hanno assunto le relazioni industriali mediante lo stile concertativo di cui si è trattato nei paragrafi precedenti: l'idea di una relazione meramente di conflitto, fondata sull'accordo di scambio tra capitale e lavoro, ha legittimato gli interlocutori della trattativa, cristallizzando dunque le posizioni degli interlocutori 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 – in linea, d'altro lato, con il significato di tutta la parte “promozionale” dello statuto dei lavoratori – la rappresentanza davvero “istituzionale” dei lavoratori»¹⁵⁸.

Nel tempo, si sono succedute diverse letture circa la qualificazione data dalla Costituzione al modello di produzione e circa le eventuali incompatibilità di esso rispetto alle disposizioni del titolo terzo della Costituzione.

La discussione dottrinale circa questo punto si è svolta su due livelli. Il primo che ha riguardato la genesi delle disposizioni costituzionali; il secondo circa il modello o i modelli potenzialmente compatibili con il disposto costituzionale. Sul primo versante c'è chi ha ritenuto che la Costituzione italiana possa essere riletta a seconda delle molteplici ispirazioni ideologiche che l'hanno ispirata¹⁵⁹; c'è chi invece ha ritenuto di leggere nella nostra Costituzione solamente un compromesso che ha condotto i Costituenti ad elaborare un sistema di economia mista¹⁶⁰.

Più interessante, ai fini del nostro ragionamento, è comprendere viceversa che tipo di modello di produzione abbia disegnato la Carta.

Sul punto, rigettando letture che presuppongono una flessibilità tale del modello costituzionale da renderlo compatibile con modelli socialisti di controllo dell'economia¹⁶¹, possono essere recuperate, come autorevole dottrina ha messo in

¹⁵⁸ G. Ghezzi, *Art. 46*, in *Commentario della Costituzione*, a cura G. Branca, Zanichelli, Bologna - Roma, 1975, p. 74.

¹⁵⁹ G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna 1972. In particolare pp. 31 e ss.

¹⁶⁰ G. Bognetti, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in Gruppo di Milano, a cura di, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983, pp. 162 e ss.

¹⁶¹ C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna 1977.

luce, due certezze: la prima è che il sistema di produzione disegnato dalla Costituzione sia quello capitalistico; la seconda è che tale modello ha previsto forme di incisivi limiti e controlli all'iniziativa economica privata, così da poter parlare di una economia mista¹⁶².

La Costituzione 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»¹⁶³.

Dovremmo quindi domandarci se il modello costituzionale sull'iniziativa economica possa essere ancora attuale. Ovvero, se il diritto societario sia in grado di esprimere il modello sociale che la Costituzione descrive. Alain Supiot ha sostenuto, riferendosi allo Stato sociale costruito nel secondo dopoguerra, che «il progetto di basare la democrazia sul lavoro autonomo è fallito. La creazione di società di capitali ha segnato la fine di una democrazia di piccoli artigiani e contadini. Queste società possono concentrare un enorme potere economico pur avendo una responsabilità limitata, il che è incompatibile con l'ideale di una società di pari responsabilità. Al punto che Ripert, nel suo classico libro sugli aspetti giuridici del capitalismo moderno del 1951, li chiamava veri e propri "mostri giuridici". Queste imprese sono emerse come strumenti al servizio dello Stato, emancipandosi da esso nella seconda metà dell'Ottocento, prima di affermarsi oggi su scala transnazionale»¹⁶⁴. Alla luce di queste riflessioni pare dunque ancora una volta 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 e la persona lavoratrice. L'utilità sociale è il prisma quindi che riconduce l'impresa al rispetto dei valori costituzionali e, in questo senso, la partecipazione dei lavoratori può essere l'istituto che, sviluppandosi all'interno dei rapporti economici, può

¹⁶² M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, op. cit., p. 376.

¹⁶³ T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2011, p. 136.

¹⁶⁴ A. Supiot, *De la citoyenneté économique*, op. cit.

garantire una finalizzazione della libertà economica. In questo senso, infatti, è stato scritto che «la vita dei lavoratori autonomi [si presenta] come il crogiolo essenziale di un sistema democratico, perché solo questa esperienza di libertà sul posto di lavoro poteva formare veri cittadini, capaci di autogoverno, un'autonomia fatta di libertà, responsabilità e rispetto del bene pubblico»¹⁶⁵.

L'art. 46, come si è anticipato in più parti del ragionamento fin qui svolto, 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.

L'impresa come comunità?

In conclusione a questo paragrafo dedicato a una breve disamina della concezione costituzionale dell'attività economica in Costituzione, non si può che menzionare un'idea che sembra legare le disposizioni costituzionali sull'impresa e collocarle all'interno del panorama dei rapporti economici e sociali. Ciò a nostro avviso, infatti, contribuisce a spiegare la portata della partecipazione dei lavoratori che sarà approfondita nel paragrafo successivo.

Come si è detto a più riprese, il nostro sistema di relazioni industriali si è fondato sul presupposto di rapporti altamente conflittuali tra le parti sociali. Ciò ha dunque portato a emarginare la possibilità di realizzare l'ideale di un'impresa "comunitaria" che, viceversa, negli ultimi decenni, sembra riemergere. Invero, sono stati numerosi gli autori che hanno provato a teorizzare concezioni alternative: associative, istituzioniste e comunitarie.

È indubbio però che tali concezioni, salvo alcuni esempi, non abbiano attecchito nella dottrina e che si sia consolidata una concezione di antagonismo di classe che ha inciso pesantemente su qualsiasi volontà di introdurre strumenti partecipativi alternativi a quelli della lotta sindacale extra aziendale.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

Anche in altri ordinamenti è stato posto il tema della rilevanza dell'impresa e della limitazione della libertà di iniziativa economica. In Francia, ad esempio, alcuni giuristi hanno assimilato l'impresa come istituzione politica in cui è possibile trasferire i concetti di potere giudiziario, esecutivo e legislativo, nel potere di direzione di regolamentare e di disciplina del datore di lavoro¹⁶⁶. In particolare è stato Paul Durand a fare questa assimilazione: utile perché ha prodotto una riflessione sull'inquadramento di questi poteri, ma artificiosa per la differenziazione tra Stato e impresa. Nella riforma del diritto societario del 2017 in Francia, era stato proposto di introdurre il riferimento all'interesse dell'impresa all'interno del contratto di società, a significare un primato dell'impresa come istituzione rispetto agli interessi del capitale. Un interesse dunque a perseguire il "bene comune" nella comunità lavorativa¹⁶⁷.

Sulla configurazione del complesso aziendale, centrale è il nodo di fondo della proprietà dell'impresa. È infatti vero che la partecipazione, secondo alcuni autori, può essere veramente "reale" – e non soltanto "incisiva" – laddove abbia gli strumenti per incidere sulle strategie di conduzione della proprietà. In questo senso, dunque, in una sovrapposizione sempre più accentuata tra coinvolgimento dei lavoratori e proprietà, vi sarebbe una vera e propria "partecipazione".

L'impresa sarebbe dunque un fattore "comune" tra tutti i soggetti coinvolti in questa peculiare "comunità funzionale". Pertanto, in questo pertugio di comunanza, l'elemento proprietario si atteggia non come il "tutto" dell'impresa, ma come parte che con le altre costruisce i risultati produttivi, ma anche il contesto socio-economico attorno a sé.

II.3 La partecipazione dei lavoratori

«La condizione proletaria non verrà dunque distrutta da provvedimenti giuridici, come la nazionalizzazione delle grandi

¹⁶⁶ A. Supiot, *De la citoyenneté économique*, op. cit.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

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 gli 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»¹⁶⁸

La partecipazione dei lavoratori è il terzo pilastro delle forme di correzione dell'attività economica pensate dai Costituenti ed è quella che è stata più sacrificata. La sua attuazione – come è noto – infatti ancora attende di essere posta in essere. Bobbio, tra le promesse non mantenute della democrazia, segnala il fatto che la democrazia politica non si è trasformata in sociale. Nel senso che la democrazia non si è trasposta nella maggior parte dei centri di potere. In particolare, Bobbio

¹⁶⁸ S. Weil, *L'enracinement. Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, Les Éditions Gallimard, Paris 1949, p. 42.

segnalava il problema di una democrazia che si attestasse “alle soglie della fabbrica”¹⁶⁹.

Il tema della partecipazione dei lavoratori è un argomento ormai consolidato del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in tutti gli ordinamenti europei, tanto è vero che si è parlato di «eterno ritorno»¹⁷⁰ della partecipazione e che l’Unione ha tentato un processo di armonizzazione in tale materia, fin dai primi passi della legislazione sociale.

In Italia il tema della partecipazione è stato da sempre legato alla mancata attuazione dell’art. 46 della Costituzione da cui si prenderà le mosse. Si passerà poi all’analisi dell’influenza della normativa europea. Infine, si tratterà delle forme in cui si è sviluppata la partecipazione dei lavoratori, a prescindere da una legislazione adeguata a dare un quadro univoco e di tutela alla partecipazione.

Fin da subito si vuole evidenziare il punto di vista da cui il ragionamento prenderà le mosse: la partecipazione dei lavoratori è qui intesa come forma di invero della democrazia in tutti i settori della vita dei cittadini. Si ritiene che, proprio attraverso la partecipazione dei lavoratori all’impresa, il costituente intendesse proporre un modello di rapporti economici non sintetizzabile né nella logica della “socializzazione”, né in quella della liberalizzazione del mercato: una via, piuttosto, di democratizzazione del potere economico che restituisse ai lavoratori l’opportunità di determinare i rapporti economici all’interno del proprio spazio lavorativo.

In questo senso, come si dirà, non tutte le forme di partecipazione possono essere considerate pienamente in questa prospettiva: non nel senso che esse non siano un efficace modo per dare voce ai lavoratori, ma nel senso che non tutte le forme sono adeguate a compiere un percorso di democrazia interna che la Costituzione – in una lettura invero alquanto rigorosa – voleva affidare come contrappeso all’iniziativa economica privata.

¹⁶⁹ G. Zagrebelsky, *Democrazia formale e sostanziale*, in «Democrazia e diritto», n. 4/2015.

¹⁷⁰ A. Alaimo, *L’eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in «Wp Csdle “Massimo D’Antona”.it», n. 219/2014.

È parimente evidente come il tema, ai fini della nostra trattazione, sia importante perché porta con sé una riflessione sul punto di contatto più immediato dei “rapporti economici”, ovvero il lavoro in concreto nella sua dimensione più prossima alla vita di ciascun lavoratore. In tal senso, la partecipazione dei lavoratori assume un duplice significato: essa è una modalità di organizzazione delle relazioni sindacali aziendali e, allo stesso tempo, è una modalità diversa di interpretare il rapporto di potere che intercorre tra datore di lavoro e lavoratore. Si tratta cioè di reinterpretare la “relazione” di lavoro in una logica più equilibrata e democratica.

La partecipazione è dunque qui proposta non come semplice modalità di strutturazione dei rapporti di lavoro aziendali, ma come strumento fondamentale di un sistema pluralistico e democratico, ovvero come «forma di regolazione attraverso la quale gli interessi organizzati concorrono alla costruzione di un ordinamento democratico, la cui legittimità ed equità sia riconosciuta dalle parti, e la cui finalità sia quella di realizzare un contemperamento tra diritti ugualmente tutelati dall'ordinamento (libertà d'impresa e utilità sociale) con l'obiettivo di promuovere il conseguimento dell'uguaglianza sostanziale»¹⁷¹. Mediante la partecipazione anche l'impresa si potrebbe configurare come formazione sociale, avente quei caratteri di libertà, uguaglianza e democraticità che la Costituzione prevede per gli altri corpi intermedi.

Come detto, il tema non è nuovo al diritto del lavoro e alle relazioni industriali¹⁷², che ne hanno sviluppato diverse modalità di realizzazione (dal diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, per giungere alla partecipazione gestionale e a quella finanziaria mediante l'azionariato dei dipendenti). L'istituto si è evoluto in maniera poco lineare nel nostro ordinamento. Esso, come è noto, affonda le sue radici nel disposto dell'art. 46. In verità, proprio la mancata attuazione della disposizione costituzionale, ha comportato una notevole difficoltà di ricostruzione della disciplina, la quale si compone – ancor più che in

¹⁷¹ M. De Luca, *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, p. 22.

¹⁷² T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit.

altre materie coperte dalla contrattazione – di 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 comunitarie: si noti già da ora come, in assenza delle prime, sono state le norme europee a far recepire a livello legislativo un tema bloccato nel nostro panorama legislativo; c) infine, regole e prassi decise a livello aziendale: perlopiù, come si vedrà, tale insieme di disposizioni si attesta all’inserzione di forme di coinvolgimento dei lavoratori che poco hanno a che vedere con una partecipazione effettiva dei lavoratori. Quest’ultima modalità di sviluppo dell’organizzazione della partecipazione, in verità, è importante nel nostro ordinamento per due ordini di ragioni: la prima è che essa ha un impatto notevolissimo, in un sistema giuridico italiano privo di una qualsiasi norma direttrice; in secondo luogo, questa forma di “normare” il fenomeno della partecipazione incentrata sul coinvolgimento unilaterale dei lavoratori da parte del datore di lavoro è sempre più frequente e utilizzata nelle imprese che stanno vivendo una fase di forte innovazione tecnologica e che necessitano di interessare i lavoratori per innovare i propri processi organizzativi e produttivi.

Si è parlato dunque di partecipazione, ma è giusto – prima di procedere all’approfondimento della tematica – soffermarsi su una definizione preliminare che, nel corso della trattazione, verrà approfondita in ogni aspetto.

Per partecipazione 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 al punto di vista dei lavoratori»¹⁷³.

Prime esperienze di partecipazione.

¹⁷³ M. D’Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XXII, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1990, pp. 3 e ss.

Il problema della partecipazione dei lavoratori, ovvero delle forme di possibile collaborazione dei dipendenti all'impresa, è nato con la "questione operaia"; affonda dunque le sue radici nel processo di separazione e contrapposizione radicale tra capitale e lavoro che aveva condotto alla nascita delle *trade unions* per la rappresentanza dei lavoratori. Partecipare allora significava contrapporsi in modo frontale alla proprietà delle imprese che gestivano a piacimento il capitale, anche quello umano.

La partecipazione dunque nacque come processo composito: rivoluzionario per le correnti che volevano sovvertire il rapporto tra capitale e lavoro; rivendicativo per la conquista di maggiori diritti entro e fuori la fabbrica. Fu un modello che restituiva dignità ai lavoratori, coinvolgendoli nella conoscenza e nella condivisione delle finalità del lavoro che essi svolgevano.

La storia della partecipazione dei lavoratori in Italia, peraltro, non sorge, come alcuni hanno erroneamente ritenuto, dall'esperienza dei Consigli di gestione che erano stati istituiti sul finire della Seconda guerra mondiale. Essa ha radici più profonde che si scorgono nell'esperienza promossa da Gramsci nella 1919 a Torino: insieme al gruppo di intellettuali di «Ordine Nuovo», egli, infatti, promosse l'istituzione di Consigli di fabbrica che erano «preparazione a possibili eventi di cambiamento sociale e l'apprendimento del funzionamento delle fabbriche nella prospettiva di un eventuale futuro governo operaio»¹⁷⁴.

Sotto il profilo legislativo, spinto dal tentativo di una pacificazione delle rivolte sindacali del biennio 1919-1920, il Governo presieduto da Giolitti, con decreto, istituì una commissione che formulasse proposte di legge «allo scopo di organizzare le industrie sulla base dell'intervento degli operai al controllo tecnico e finanziario all'amministrazione dell'azienda»¹⁷⁵. L'esperienza della Commissione non ebbe fortuna, registrando posizioni inconciliabili delle parti sociali.

¹⁷⁴ Così sintetizza l'esperienza S. Antoniazzi, *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, p. 71.

¹⁷⁵ S. Zaninelli, *Alle radici del ritardo delle esperienze italiane di partecipazione dei lavoratori all'impresa: le contraddizioni del biennio rosso (1919-1921)*, in S. Antoniazzi, M. Carcano,

Il movimento creatosi in quegli anni è, a nostro avviso, il vero punto di inizio delle successive riflessioni in Italia sulla partecipazione dei lavoratori, con il portato di tutti quegli elementi che contribuiranno anche a impedire che la partecipazione trovasse una sua collocazione ordinamentale. In quella esperienza è infatti racchiuso il significato che il Partito comunista, per voce di Gramsci, riteneva di attribuire alla partecipazione, ovvero la necessità da parte della classe operaia di impadronirsi delle tecnologie di gestione delle aziende. Un'esperienza dunque fortemente orientata a promuovere un processo di svuotamento del capitalismo dall'interno che fosse prodromica all'elevazione di classe. Dunque – noterà Bruno Trentin – un tentativo di modificare i rapporti di potere nella gestione dell'azienda, ma non una modalità per modificare la concezione della subordinazione del lavoro prestato¹⁷⁶.

Fu certamente poi la vicenda dei Consigli di Gestione che più influì sull'elaborazione dell'art. 46. Le anime della Resistenza, all'indomani dell'insurrezione, avevano la necessità di trovare le modalità di gestione delle fabbriche in quella fase provvisoria. Proprio in quel contesto, il Comitato di Liberazione per l'Alta Italia decise di istituire i Consigli di Gestione i quali furono uno strumento di mediazione tra la componente cattolica e quella socialista per evitare l'occupazione delle fabbriche da parte degli operai. Quell'esperienza si connotò per due diverse istanze: in primo luogo quello di non sovvertire il rapporto tra capitale e lavoro nelle fabbriche; in secondo luogo quello di far ripartire immediatamente la produzione.

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, insieme 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 1946), affermava: i Comitati di liberazione «tendono a fondare [...] nuove articolazioni politiche ed economiche a un tempo,

V. Volpe, S. Zaninelli, a cura di, *La partecipazione dei lavoratori. Una democrazia inedita*, Jaca Book, Milano 2018, pp. 48 e ss.

¹⁷⁶ Si veda B. Trentin, *La città del lavoro*, Feltrinelli, Milano 1997.

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»¹⁷⁷. 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 capaci di considerare la persona in tutte le sue dimensioni. 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»¹⁷⁸.

L'esperienza dei Consigli di Gestione fu abbandonata a motivo delle resistenze datoriali, ma anche della presunta «degenerazione aziendalista» che, secondo gli esponenti del Partito comunista, avrebbe provocato nel movimento sindacale¹⁷⁹.

Formazione del testo dell'art. 46.

La formazione dell'art. 46 della Costituzione riverbera le problematiche organizzative e il clima politico vissuto durante la composizione dell'intero Titolo III. Si è già detto che la discussione sulla partecipazione mosse dall'esperienza

¹⁷⁷ 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*, a cura di A. Michieli, Zikkaron, Marzabotto 2017, p. 21-22.

¹⁷⁸ 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*, a cura di A. Michieli, Zikkaron, Marzabotto 2017, p. 25.

¹⁷⁹ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit.

concreta dei Consigli di Gestione. Essi furono istituiti dal Comitato di Liberazione nazionale dell'Alta Italia nell'aprile del '45, quale proseguimento dei Comitati di Liberazione aziendali che si erano installati durante la Resistenza. Un'esperienza che non è durata molto: terminò nel 1952 per l'opposizione degli imprenditori che avevano considerato concluso lo stato emergenziale inaugurato durante la Resistenza. I Consigli di gestione, per le ragioni esposte, furono «uno dei più significativi momenti di progettualità politica espressi dal movimento di classe del nostro paese»¹⁸⁰. Potremmo dire che si trattò di un movimento dal basso che ha lasciato una traccia costituzionale molto incisiva e che ha certamente completato il quadro degli strumenti della democrazia economica.

La formazione del testo, nel dibattito costituente, visse dunque all'interno di questi condizionamenti derivanti dalla gestione contingente delle fabbriche nel secondo dopoguerra.

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». Si partiva dunque dalla volontà, delle forze progressiste, di mantenimento dei Consigli e si parlava di un “controllo” dell'economia da parte dei lavoratori.

La seconda formulazione fu ideata da Antonio Pesenti, ma presentata da Bruno Corbi, ed era la seguente: «per garantire lo sviluppo economico del Paese e per assicurare nell'interesse nazionale l'esercizio del diritto e delle forme di proprietà previste dalla legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione delle imprese, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione». In questa seconda formulazione si esprime più chiaramente la finalità per cui il controllo doveva essere finalizzato in modo specifico alla limitazione della proprietà.

La terza formulazione, dopo il vaglio del Comitato di redazione, fu la seguente: «I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla

¹⁸⁰ G. Ghezzi, *Art. 46*, op. cit., p. 89.

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.

Interpretazioni dell'art. 46.

La formulazione finale dell'articolo 46 risente del clima di diffidenza che si venne creare a seguito della crisi del Governo sostenuto unitariamente dai partiti della Resistenza. Le posizioni dei commissari si irrigidirono, infatti, sugli articoli che maggiormente avrebbero potuto aprire a soluzione di collettivizzazione dell'economia. L'art. 46 perse dunque i suoi connotati fino a quel momento acquisiti. In particolare, fu la sostituzione della parola “collaborazione” con partecipazione che ingenerò le maggiori ambiguità.

Il testo finale è il prodotto dell'emendamento proposto da Gronchi, Pastore, Storchi e Fanfani. La formulazione finale del testo ha certamente lasciato non pochi dubbi circa il modello specifico che i Costituenti hanno inteso adottare. Il testo inizialmente prevedeva la “gestione”, ma poi solo “collaborazione”.

C'è chi ha sottolineato che l'art. 46 non abbia inteso indicare il modello istituzionalizzato forte di partecipazione dei lavoratori nell'organo di amministrazione dell'impresa¹⁸¹; altri hanno scritto che «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»¹⁸².

C'è chi ha visto nell'articolo 46 una sintomatologia di un approccio episodico da parte dei Costituenti ai rapporti economici. Per altri versi: «più che in altri dibattiti,

¹⁸¹ *Ivi*, p. 70.

¹⁸² G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Editore Jovene, Napoli 1963.

un problema procedurale, cioè la disarticolazione del tema del controllo sociale dell'attività economica in distinti, minuti, segmenti», «quanto fosse poco maturo il tema del controllo sociale dell'attività economica, sia nel dibattito interno delle varie forze politiche, sia in quello esterno tra di esse»¹⁸³.

Va preferita però una interpretazione sistematica dell'articolo in collegamento con le disposizioni sul lavoro e sull'impresa. La collaborazione dei lavoratori era legata, nel pensiero dei Costituenti, a doppio filo con il fondamento lavoristico che era ed è il «criterio generale»¹⁸⁴ 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 seconda la quale deve vedersi nel lavoro la più efficace affermazione della personalità sociale dell'uomo»¹⁸⁵. Dunque il lavoro come forma di partecipazione e la “collaborazione” come elemento di approfondimento del momento partecipativo e democratico del lavoro.

È lo stesso articolo 46 che definisce la finalità della partecipazione dei lavoratori quando si indica lo scopo della partecipazione nella «elevazione economica e sociale». Il testo della Costituzione perciò indica una via interpretativa differente, quanto al fine, rispetto alle altre norme sui rapporti economici e le quali contengono finalità o limitazioni degli istituti riferiti alla utilità sociale (art. 41), alla funzione sociale (art. 42), all'interesse generale e all'utilità generale (art. 43), gli equi rapporti sociali (art. 44), alla funzione sociale (art. 45).

Si vuole sottolineare che, sul piano della stretta interpretazione costituzionale, il termine “collaborazione” non può essere interpretato secondo formule che ne depotenzino di fatto la natura. Ciò perché una lettura della norma impone di

¹⁸³ P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1977, p. 112.

¹⁸⁴ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e “Il lavoro nella Costituzione”: una rilettura*, Giuffrè, Milano 2005, p. 8.

¹⁸⁵ 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.

contestualizzare il termine all'interno delle finalità, dei principi e dei diritti che l'ordinamento racchiude:

1) Innanzitutto, una finalità: tale è individuata nella «elevazione economica e sociale del lavoro»; dunque il lavoro è sostenuto nella partecipazione perché in essa trova la sua dimensione più alta, perché si “eleva” dallo stato di mera subordinazione. Ciò è coerente anche con il vincolo che l'articolo pone alla collaborazione, ovvero che essa si svolga «in armonia con le esigenze della produzione». In questo inciso si ritrova certamente la preoccupazione coeva al periodo della Costituzione del pericolo della collettivizzazione dell'iniziativa economica. Pare però che, al di là delle motivazioni di ragione politica che hanno spinto verso l'introduzione di tale limite, esso sia coerente con la finalità che la precede: non vi è, infatti, vera partecipazione se essa contrasta la produzione e, dunque, con la promozione del lavoro.

2) Vi è un altro aspetto che non può limitare la portata della norma. In essa è, infatti, contenuto il «diritto dei lavoratori alla collaborazione [...] alla gestione»: non si tratta dunque di un riconoscimento di una libertà o di una facoltà che la Costituzione auspica possano essere adempiute all'interno del paradigma lavoristico. Si tratta invece di un diritto in capo a tutti i lavoratori che prestano la loro opera presso un'azienda di non racchiudere il lavoro nei limiti angusti dello scambio economico, ma di fornire gli strumenti giuridici perché essi possano contribuire all'istituzione di cui fanno parte.

3) L'art. 46 esplicitamente richiede la sua attuazione tramite la legge e pertanto ogni forma di attuazione contrattuale, pur nel perimetro costituzionale, non si può considerare direttamente attuativa della Costituzione.

I tre aspetti qui menzionati sono sufficienti per affermare che la Costituzione, pur nella formulazione non priva di ambiguità dell'art. 46, ha previsto un diritto di collaborazione non limitato al mero coinvolgimento dei lavoratori e che ha richiesto al legislatore di adottare i provvedimenti legislativi “di perimetro” in grado di riconoscere e sostenere tale diritto; la contrattazione collettiva, pertanto, può essere considerata come complementare alle norme di legge, ma non sostitutiva.

Forme della partecipazione.

Nel dibattito sulla partecipazione dei lavoratori spesso si accostano, sia in dottrina che nella legislazione – come ha fatto, da ultimo, l’art. 4, commi 62 e 63 della legge n. 92 del 28 giugno 2012 – istituti tra loro fortemente differenti tra cui la partecipazione, la consultazione e l’informazione.

Valga, ai fini di questa ricerca, però la linea di demarcazione che ha compiuto la direttiva 2001/86 la quale definisce: partecipazione come «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*); con coinvolgimento, «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 adottare nell’ambito della società» (lett. *h*).

Il diritto dell’Unione europea dunque ha chiarito le soglie che possono far considerare i modelli partecipativi realmente “incisivi” poiché, con intensità diversa, partecipazione e coinvolgimento sono procedimenti che comportano il riconoscimento di un peso delle preferenze dei lavoratori sulla vita aziendale.

Diverso è invece il piano, certamente prodromico e complementare, delle forme di informazione e consultazione dei lavoratori che, grazie alla contrattazione collettiva, hanno raggiunto soglie di riconoscimento molto elevate¹⁸⁶.

La partecipazione può essere applicata in diverse forme e da ciò discendono altrettante sfumature in termini partecipativi.

¹⁸⁶ 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 Fondazione Unipolis, *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, Il Mulino, Bologna 2017, p. 61.

Se è vero che tutte le forme di partecipazione si fondano su modelli che presuppongono una relazione tra le parti del rapporto di lavoro, non è altrettanto vero che «tutte le forme di partecipazione si fondano sull'idea di un interesse comune tra i lavoratori stessi e l'imprenditore alla prosperità dell'impresa»¹⁸⁷. Infatti, pur nell'ambito della partecipazione, possono esservi modalità di rapporti endo-aziendali tra loro molto diversi: dalla partecipazione «antagonistica», a quella «collaborativa» e «integrativa»¹⁸⁸. Seguendo questa prima suddivisione, la partecipazione antagonistica è quella che mira a sovvertire i rapporti tra capitale e lavoro, volendo in questo modo portare i lavoratori a decidere della gestione delle aziende; la partecipazione collaborativa, invece, accettando la diversità dei ruoli all'interno dei rapporti imprenditoriali, si propone di instaurare una cooperazione mirante al miglioramento delle condizioni dei lavoratori; 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'impresa.

Posta questa prima differenziazione sullo stile partecipativo, si possono poi riconoscere – quanto alle modalità di realizzazione – 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'impresa¹⁸⁹.

In prima analisi, ci si vuole soffermare sulla partecipazione cd. diretta. Sono numerosi i fattori di trasformazione del mondo del lavoro che contribuiscono a un

¹⁸⁷ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit., p. 861.

¹⁸⁸ 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*, Il Mulino, Bologna 1995.

¹⁸⁹ M. Carcano, R. Ferrari, V. Volpe, a cura di, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Un progetto possibile*, Guerini Next, Milano 2017.

fenomeno di disintermediazione¹⁹⁰ che corrisponde a un cambiamento più ampio e pervasivo che coinvolge perfino il paradigma della libertà¹⁹¹. Il lavoro è – proprio per i cambiamenti citati – il campo per eccellenza in cui si misura un immaginario di libertà lontano da quello tracciato nella Costituzione italiana: l’odierno diritto del lavoro, infatti, «muove verso una libertà (autonomia) del lavoro, con riduzione della mediazione giuridica e corrispondente espansione dell’auto-determinazione delle parti del rapporto di lavoro»¹⁹². Con ciò si realizza un coinvolgimento pervasivo dei lavoratori che è presentato nell’orizzonte dell’opportunità di auto-determinazione, ma in realtà mette in gioco la libertà del “capitale umano” in un meccanismo di «mobilitazione totale»¹⁹³ sempre più competitivo e performante.

Nel mercato del lavoro questo nuovo paradigma si ritrova nella tendenza all’individualizzazione dei rapporti di lavoro, con la conseguente frammentazione dei rapporti economici e, sul fronte della rappresentanza dei lavoratori, secondo due indirizzi: «la sostituzione della contrattazione collettiva nazionale con quella aziendale e con quella individuale e la subordinazione della prima alla seconda e della seconda alla terza»¹⁹⁴. Si è dunque registrato un progressivo scivolamento dalla concertazione collettiva nazionale, alla contrattazione a livello di singola impresa, per giungere a quella individuale¹⁹⁵.

L’aziendalizzazione delle relazioni economiche e l’individualizzazione dei contratti hanno condotto a un spostamento del baricentro della contrattazione sul rapporto

¹⁹⁰ Sul punto si possono richiamare: il progressivo abbandono del modello di lavoro a tempo indeterminato in favore di rapporti precari, atipici, flessibili; la riduzione dei salari; la rottura dell’unità sindacale con forme di concorrenza al ribasso sulla difesa dei diritti del lavoro. Per una esaustiva rappresentazione di questi elementi si veda F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione*, op. cit.

¹⁹¹ B. C. Han, *Psicopolitica*, Nottetempo, Milano 2016.

¹⁹² F. Pizzolato, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in «Costituzionalismo.it», n. 3/2017, p. 12.

¹⁹³ Secondo l’espressione di Ernst Jünger, ripresa da A. Supiot, *La Gouvernance par le nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, cit., pp. 326 e ss.

¹⁹⁴ L. Ferrajoli, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. Baldissara e M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano 2017. Sul punto si veda anche B. Caruso, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 3/2017, pp. 555 e ss.

¹⁹⁵ C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell’odierno capitalismo*, in «Stato e mercato», n. 1/2012, p. 65.

tra lavoratori singoli e impresa, anche mediante l'utilizzo distorto dei *referendum* e delle forme di partecipazione. Sono proprio questi due strumenti – a nostro giudizio – che rimettono in discussione le modalità consolidate di relazioni industriali. Ci si può domandare quindi quale sia il rapporto tra partecipazione e sindacati e se questo possa incrinare la rappresentanza delle sigle sindacali nel senso di incrementare il divario tra queste e i lavoratori, come evidenziava la ricerca negli stabilimenti FIAT citate nell'*incipit* del contributo.

Gli istituti di partecipazione presentano ambiguità. Per un certo verso essi hanno esposto nuovamente i lavoratori al rischio di un sistema contrattuale squilibrato e li hanno lasciati indifesi rispetto a posizioni impari sul luogo di lavoro. È dall'altro lato vero che, laddove non vi siano rapporti conflittuali, questi strumenti hanno generato forme di collaborazione che, pur rimanendo a uno stato non formalizzato, permettono ai lavoratori di potersi esprimere¹⁹⁶.

Queste contraddizioni e interrogativi hanno rilievo sul piano costituzionale. Come si è messo in luce, il nostro ordinamento costituzionale all'art. 46 riconosce e incoraggia la capacità dei lavoratori di partecipare alla vita economica delle imprese; l'art. 39 riconosce al sindacato un ruolo fondamentale di mediazione e promozione del lavoro. Pertanto la Costituzione individua nella partecipazione dei lavoratori la forma personale della partecipazione alla vita, non solo politica, ma anche economica del Paese e, allo stesso modo, si impegna a tutelarla in una dimensione non soltanto individuale, ma anche collettiva.

In questo quadro, si assiste ad una espansione forte della partecipazione “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” produttiva. Tale forma di organizzazione si è molto diffusa a motivo del fatto che essa è utile alle aziende: esse, infatti, utilizzano la conoscenza dei lavoratori per rendere performativo il processo economico. Ciò comporta che, in un quadro di relazioni partecipative non definitivo, vi sia un apporto effettivo dei

¹⁹⁶ A. Braga, M. Carrieri, *Sindacato e delegati: alla prova del lavoro che cambia*, Donzelli, Roma 2007.

lavoratori, ma che esso non possa essere qualificato come partecipazione, in quanto slegato da ogni riconoscimento del contributo dei lavoratori all'impresa.

La partecipazione finanziaria, tra le diverse forme, è quella che è stata meno sondata dalla dottrina italiana, quale forma di attuazione dell'art. 46¹⁹⁷. In Italia tale forma di partecipazione non ha mai avuto un riconoscimento legislativo, salvo che nella legge sulle cd. *start up* (legge n. 179 del 18 ottobre 2012), la quale incentiva la distribuzione delle azioni ai partecipanti. Per il resto, la partecipazione finanziaria si è realizzata soltanto in grandi imprese¹⁹⁸. Anche in questo campo però qualcosa si è mosso in termini di incentivi: il decreto interministeriale del 20 giugno 2016, attuativo della legge finanziaria n. 147 del 27 dicembre 2013, prevede 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.

Il nodo centrale è capire se investire nell'azionariato individuale o collettivo dei lavoratori: questo è il «nodo politico decisivo per lo sviluppo futuro della partecipazione finanziaria dei lavoratori a livello d'impresa»¹⁹⁹.

Anche tale forma di partecipazione può 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.

In conclusione, si può rilevare che «numerose e estremamente eterogenee sono del resto le finalità dell'azionariato dei dipendenti: è noto come, di volta in volta, l'azionariato dei dipendenti possa essere inteso come strumento di raccolta di capitale di rischio, come percorso privilegiato nei processi di privatizzazione e/o

¹⁹⁷ Sul tema si segnala R. Santagata, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, Milano 2008.

¹⁹⁸ Tra le quali si menzionano Luxotica, Banca Intesa e Telecom.

¹⁹⁹ E. Ghera, *L'azionariato dei lavoratori dipendenti*, in «Argomenti di diritto del lavoro», n. 6/1997, p. 20.

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.».²⁰⁰

La partecipazione finanziaria può essere dunque considerata come una forma di vero coinvolgimento dei lavoratori 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 risulterebbe essere solo una partecipazione di minoranza destinata ad essere effimera e senza alcun legame rispetto al lavoro compiuto nell'impresa. I lavoratori, infatti, tramite questa partecipazione non mirano a controllare l'impresa, quanto a sostenerne il suo buon andamento.

I fattori della mancata attuazione dell'art. 46.

Il testo costituzionale presentava – come si è detto – elementi di ambiguità che non è possibile sottacere, frutto più che di una mancanza di volontà di attuazione, di una difficoltà del periodo transitorio pieno di tensioni politiche e incertezze circa la prevalenza, allora del tutto non scontata, di un modello collettivista o liberale in ragione delle alleanze esterne dell'Italia. Tra i numerosi fattori che hanno impedito l'attuazione dell'art. 46 è preminente il ruolo assunto dai sindacati e dalle organizzazioni dei datori di lavoro: i primi, infatti, hanno interpretato la propria missione in modo antagonistico rispetto al capitale, impendendo ogni forma di collaborazione diretta tra lavoratori e direzione delle imprese; le seconde hanno approfittato, soprattutto verso la fine degli anni '40, dell'incertezza attuativa sull'art. 46 per respingere il regime di fatto che si era instaurato con i Consigli di Gestione, rivendicando la più ampia libertà degli imprenditori all'interno dell'organizzazione societaria.

²⁰⁰ M. Biagi, M. Tiraboschi, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori in Italia: considerazioni de iure condito e prospettive de iure condendo*, in www.adapt.it (ultima consultazione ottobre 2019).

Di fronte a tale testo costituzionale, come si dirà meglio anche riguardo all'art. 39, si è giocata una partita di fatto per la sua realizzazione. In particolare sono due le possibili strade che la dottrina ha messo in luce: «a) l'organizzazione operaia di fabbrica collabora dall'interno ai processi formativi delle decisioni imprenditoriali, eleggendo propri rappresentanti dotati di potere consultivo o deliberativo in questo o in quell'organo della società a cui l'impresa fa capo; b) l'organizzazione operaia di fabbrica cerca di incidere dall'esterno su tali processi, ponendo in atto pressioni che possono (ma non debbono necessariamente) avere uno sbocco contrattuale»²⁰¹. Si tratta dunque di decidere la modalità di svolgimento delle relazioni sindacali: se attraverso il “canale unico” (mediante il sindacato) o tramite il “duplice canale” (composto da partecipazione diretta e mediata); quest'ultimo teso ad agevolare la partecipazione diretta; il primo, invece, a mantenere un regime conflittuale interno, componibile solo mediante la “forza” delle parti sociali.

Il bivio, così schematicamente riassunto, si è in qualche modo appalesato nella storia del nostro Paese a motivo dell'inerzia delle relazioni industriali, prevalendo la linea del conflitto e della partecipazione mediata dei sindacati. Tale svolgimento ha però eluso il dettato costituzionale sia nella previsione di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 39, mantenendo un regime non istituzionalizzato di relazioni industriali; sia, da parte del legislatore, nella mancata attuazione dell'art. 46.

È però vero che tale situazione di fatto non si è mai cristallizzata, in quanto, in verità, sempre le parti sociali e la dottrina giuridica hanno provato a ragionare circa la possibilità di attuare l'art. 46, in vista di una modificazione delle relazioni endo-aziendali. L'art. 46, anzi, è esso stesso un «elemento di dinamismo del sistema»²⁰² consolidatosi. In particolare, tale dibattito è stato un fiume carsico che è riemerso quando le parti sociali erano più in difficoltà nel comporre i conflitti al di fuori dei luoghi di lavoro.

²⁰¹ F. Mancini, *La supplenza sindacale del piano*, in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Mondoperaio n. 4/1977, p. 35.

²⁰² F. Mancini, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, p. 216.

Oltre ai motivi testuali che hanno lasciato ambiguità tali da non condurre alla sua applicazione, l'art. 46 è rimasto imbrigliato in alcuni elementi sistemici del nostro sistema di relazioni industriali e della strutturazione della nostra economia nel dopoguerra.

Gli elementi che hanno maggiormente sfavorito l'appoggio delle organizzazioni sindacali alla realizzazione della partecipazione sono state la conflittualità ideologica tra le diverse anime del sindacalismo italiano e il carattere fortemente conflittuale della rappresentanza. Tutto il contrario rispetto ad altri Paesi europei dove la partecipazione si è radicata, 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»²⁰³. Da questo punto di vista però è subito da menzionare che, se tali fattori hanno favorito le condizioni per l'instaurazione di un sistema ordinamentale atto alla partecipazione, non si deve ritenere che la partecipazione sia solo uno strumento collaborativo; esso si può manifestare in forme di conflittualità. Ciò che invece lo caratterizza è il fatto di impostare un rapporto istituzionalizzato tra proprietà e lavoro. È dunque mancata, in Italia, la visione comunitaria dell'azienda, avendo confinato l'organizzazione della produzione come istituzione economica separata da quelle "sociali" che svolgono la personalità dei lavoratori; laddove invece, come nelle imprese pubbliche, la conflittualità è diminuita si sono poste le basi per esperimenti partecipativi.

È stato sostenuto che il principale ostacolo alla realizzazione di forme partecipative e di precipitati legislativi delle stesse sia stata l'impostazione culturale del Partito comunista il quale, nei primi decenni del dopoguerra, aveva ritenuto inconciliabili gli interessi dei lavoratori con quelli della parte datoriale, relegando quest'ultima sempre nella posizione di volere il massimo profitto senza valorizzare il lavoro²⁰⁴. Si temeva dunque che la partecipazione introducesse nel sistema delle relazioni

²⁰³ T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in «Diritto on line», 2017, www.treccani.it (ultima consultazione ottobre 2019).

²⁰⁴ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit..

industriali un movimento di pacificazione disfunzionale rispetto agli obiettivi rivendicativi dei lavoratori²⁰⁵.

Si è già sottolineato poi come il sindacato si sia attestato, nel nostro Paese, prevalentemente con una presenza di tipo extra aziendale e, allo stesso tempo, il regime di rappresentanza sia stato quello del canale unico per le realizzazioni del complesso delle competenze, da quelle contrattuali in senso stretto al *welfare*. Questi fattori, in ragione della conflittualità delle relazioni sindacali, hanno reso impossibile la costruzione di un parallelo radicamento degli istituti di partecipazione.

L'invito del costituente – anche per un'intrinseca ambiguità della lettera dell'art. 46 – a dare copertura legislativa alla collaborazione è stato disatteso, venendosi a creare un «peculiare modello di partecipazione *del sindacato* alla gestione delle imprese»²⁰⁶.

Partecipazione dei lavoratori e diritto dell'Unione Europea.

Per regolare i rapporti tra lavoratori e imprese, nel nostro Paese, si è instaurato un sistema di «controllo sindacale»²⁰⁷ che ha visto nella contrattazione collettiva lo strumento per conciliare il rapporto conflittuale tra interessi contrapposti. Via via nel tempo, in altri Paesi europei, la contrapposizione tra queste due modalità – 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 ciò non impedisce ai sindacati di giocare un ruolo fondamentale nel processo partecipativo; infine, in Francia, gli

²⁰⁵ Molto diversa, 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*, Vita e Pensiero, Milano 2002.

²⁰⁶ M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, op. cit., p. 16 (corsivo nostro).

²⁰⁷ M. J. Bonell, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia del diritto - Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1983, vol. II, p. 2.

organi partecipativi talvolta si costituiscono anche come interlocutori per la contrattazione²⁰⁸.

L'Unione europea ha sviluppato, negli ultimi decenni, un'intensa attività normativa sulla partecipazione comprensiva di diverse modalità, dal diritto dell'informazione e alla consultazione, sino a giungere a disposizioni sulla partecipazione istituzionale e finanziaria. Si può dunque affermare che la partecipazione costituisce una "*parte essenziale*" della politica sociale europea²⁰⁹.

Non si può non premettere che l'attività di armonizzazione su tale materia sia sorta a motivo del fatto che i Paesi in cui è radicata la partecipazione fossero interessanti a esportare tale modello per difenderne la 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, soffre di uno schematismo esagerato 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.

È poi da sottolineare come, nei Paesi europei, siano altre le linee di differenziazione tra i modelli di partecipazione: sorretta o meno da disposizioni legislative; interna agli organi aziendali o esterna.

La normativa europea ha inciso sia sul diritto societario sia sulle relazioni industriali; in particolare quella sulle società per azioni nei Paesi membri e sulla

²⁰⁸ M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, op. cit., p. 2.

²⁰⁹ M. Weiss, *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 1/2004, pag. 170.

società europea ha introdotto elementi rilevanti circa la partecipazione finanziaria mediante l'azionariato dei lavoratori.

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 norma, al c. 5, però esclude dalla competenza comunitaria gli interventi relativi «al diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata».

L'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è una solida base per il ragionamento attorno all'istituto: «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». In verità però essa ha avuto il ruolo più di riconoscere un movimento di pensiero e legislativo che quello di innovare l'ordinamento sovranazionale. Infatti, la direttiva 2002/14/CE, successiva all'approvazione della Carta, era già in discussione a partire dal 1998.

L'idea di estendere su scala comunitaria una cogestione alla tedesca fu presa seriamente in considerazione negli anni 70 quando la Comunità Economica Europea stava cominciando a progettare modelli societari unitari per tutto il mercato comune.

In particolare, due furono i progetti con i quali si intese perseguire la strada di un sistema di partecipazione incisiva²¹⁰. Il primo riguardava il progetto di una società europea. La Commissione già allora intendeva sviluppare un istituto societario comune agli Stati membri: 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. Come si avrà modo di sottolineare, i propositi della Commissione furono

²¹⁰ A. Seiref, *Introduzione*, in M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Segrate 2013, p. XII.

largamente disattesi dopo un dibattito trentennale. La direttiva 2001/ 86/CE, infatti, non giunse ad introdurre una disciplina obbligatoria di partecipazione, imponendo soltanto un obbligo di negoziazione tra le parti sulla procedura di informazione e consultazione dei lavoratori e, in alternativa, sulle forme di partecipazione dei lavoratori negli organi societari.

Circa i provvedimenti sulle relazioni industriali, a partire dagli anni '80, si devono menzionare due passaggi cruciali: quello della discussione della direttiva cd. *Vredeling*, sull'informazione e consultazione dei lavoratori nell'ambito di imprese o gruppi di imprese multinazionali, e la dir. 94/95 sui Comitati aziendali europei (CAE).

Le disposizioni menzionate hanno trovato, nei diversi Paesi, attuazione altamente differenziate sotto tutti i profili. Si può dire che soltanto in merito ai diritti di informazione si sia raggiunta una certa armonizzazione, essendo questi ultimi riconosciuti in tutti i Paesi membri. 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 diverse. 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 Europa²¹¹.

Anche se meno dettagliatamente prevista dal diritto comunitario, 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.

Dal complesso degli interventi europei si evince come l'Unione abbia avuto, come riferimento, 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,

²¹¹ T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit.

diritti alla partecipazione²¹². Nella Direttiva del 1989 sulla sicurezza e la salute nell'ambiente di lavoro, si parla di partecipazione equilibrata «per indicare qualcosa di ulteriore rispetto alla consultazione, prevista nella stessa norma, e cioè un coinvolgimento istituzionalizzato attraverso rappresentanti eletti o designati dal sindacato»²¹³. Dall'altra parte è vero che «l'impatto di questa considerevole mole di previsioni europee è stato «pressoché nullo in Italia, 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»²¹⁴.

Lo sperimentalismo partecipativo.

L'Italia, nonostante l'assenza di una legislazione chiara, non è certo priva di una tradizione partecipativa. Essa si fonda, essenzialmente, su esperienze di origine contrattuale. In particolare, nella maggior parte dei casi, frutto di accordi aziendali in imprese di grandi dimensioni in cui, vuoi per l'indirizzo aziendale o a motivo della proprietà (un gran numero sono imprese statali), si è giunti a modelli partecipativi avanzati.

Negli anni '80 e '90 ci fu un grande spolvero del tema, oltre alla crescita di numerose esperienze aziendali. Era anche quella 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 '80²¹⁵. 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. In

²¹² P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, op. cit., p. 31.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ V. Ferrante, *Postfazione. Dal d.lgs. n. 25/07 alla riforma del lavoro del 28 giugno 2012*, op. cit., p. 212.

²¹⁵ M. De Luca, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: un tema ancora attuale?*, op. cit., p. 26.

quei decenni si introdussero i premi di risultato, oltre che forme di azionariato dei dipendenti.

Il caso più citato è quello dell'IRI che mediante uno specifico protocollo ha realizzato uno dei modelli più avanzati di partecipazione istituzionalizzata²¹⁶. A partire dal modello IRI furono stipulati i contratti collettivi aziendali del gruppo Finmeccanica (2014) ed Eni (2011) che riconobbero la presenza di rappresentanti dei lavoratori a vari livelli aziendali.

Diversi sono i casi, oggi, di aziende multinazionali che decidono di applicare i propri protocolli partecipativi anche in Stati ove tale obbligo non esiste. Incide, in questo senso, il progressivo fenomeno della cd. aziendalizzazione delle relazioni industriali che spinge le parti sociali ad accordi decentrati sia sulla materia strettamente contrattuale, sia sui sistemi di *welfare* e di partecipazione.

Il percorso di contrattazione locale è stato positivo perché ha aperto, presso singole realtà, spazi partecipativi innovativi; per altro verso, essendo lasciata alle aziende la volontà di attivare tali processi, il rischio è che la partecipazione si riduca ad essere effimera circa il fine – come si dirà meglio in conclusione di questo paragrafo – e destinata alla precarietà delle scelte strategiche aziendali.

I tentativi di attuazione dell'art. 46.

Come detto, l'esperienza partecipativa nelle aziende, nel nostro Paese, si è sviluppata attorno a singole esperienze di matrice contrattuale.

Parallelamente sono sempre state avanzate numerose proposte di attuazione legislativa della norma costituzionale²¹⁷, a partire dalla proposta Morandi. Negli anni '80 si animò un vivace dibattito circa la partecipazione che però non ebbe un

²¹⁶ 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», n. 3/1986. Non si può non menzionare l'esperienza di Intersind su cui si rinvia a M. Napoli, a cura di, *L'Intersind dall'interno: le relazioni sull'attività della Delegazione per la Lombardia, 1959-1996*, Vita e Pensiero, Milano 2001.

²¹⁷ M. Napoli, *La discussione parlamentare sulla partecipazione alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 1/2010, pp. 72-80.

effettivo riscontro in termini di proposte legislative poiché da più parti si sottolineò la preoccupazione per la perdita dell'esercizio di un potere normativo dei lavoratori una volta valorizzata la partecipazione²¹⁸.

Nell'ultimo decennio si sono intensificate le proposte di attuazione dell'art. 46: 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 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*).

C'è da registrare una certa omogeneità delle proposte presentate circa 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 relazioni all'organizzazione aziendale²¹⁹. Le proposte dunque, pur non prescrivendo modelli partecipativi uniformi, avevano il pregio di legare le forme partecipative ad una più strutturata intesa tra le parti datoriali e sociali, in modo da ancorarle al quadro di insieme dell'azienda e valorizzando così il ruolo dei lavoratori in sede progettuale.

Successiva alle proposte di legge menzionate è stata la delega contenuta nella legge n. 92 del 28 giugno 2012²²⁰. La delega riprendeva sostanzialmente il contenuto delle proposte già formulate nelle proposte di legge. In particolare, riproponeva l'indirizzo della pluralità delle forme di partecipazione da affidarsi alla stipulazione dei contratti collettivi. 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).

²¹⁸ M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione*, op. cit., p. 183.

²¹⁹ T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit.

²²⁰ Per un commento sistematico alla normativa si rinvia a M. Napoli, C. Alessi, M. Corti, V. Ferrante, L. Guaglianone, A. Occhino, *Informazione e consultazione dei lavoratori. Dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma "Fornero" del giugno 2012*, op. cit.

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 la possibilità anche di una raccolta delle partecipazioni mediante enti senza scopo di lucro al fine di garantire una rappresentanza collettiva dell'azionariato dei lavoratori.

La delega non è stata attuata anche in ragione della forte opposizione da parte di Confindustria.

Si noti che sia le proposte parlamentari, sia la legge delega prevedevano l'introduzione di forme partecipative del tutto volontarie, senza alcun obbligo per le imprese: «l'idea era, in sostanza, quella di promuovere una pluralità di modelli possibili di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, lasciando libero corso al confronto e alla competizione tra di essi nel vivo del tessuto produttivo nazionale, soprattutto in funzione dello sviluppo della contrattazione aziendale di piani industriali innovativi, anche in deroga rispetto alla disciplina nazionale di settore»²²¹.

Negli ultimissimi anni, stante la difficoltà di addivenire a una legislazione 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 del 2010, con la legge regionale n. 5.

La prima misura in questo senso è stata introdotta con la legge di stabilità del 2016 e poi confermata nella successiva (leggi n. 208 del 28 dicembre 2015 e n. 232 del 11 dicembre 2016). Tra le pieghe di una complessiva disciplina che mirava alla incentivazione fiscale delle aziende istituenti, in sede decentrata, premi di produttività, pratiche di condivisione del profitto e di *welfare* integrativo, le leggi di stabilità premiavano le aziende che decidevano di introdurre tali istituti non a

²²¹ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit..

seguito di una scelta dall'alto, ma mediante la contrattazione in sede aziendale. La norma ha inoltre previsto ulteriori incentivi fiscali laddove la contrattazione dei premi e delle misure di *welfare* sia associata a forme di partecipazione²²².

La normativa menzionata dunque introduce una forma di incentivo, lasciando ampia libertà alle imprese di attuare le forme di partecipazione dei lavoratori.

Pur riconoscendo il valore delle norme di incentivo, si vuole però sottolineare come sia oramai ineluttabile un intervento legislativo chiarificatore e di sostegno alla partecipazione²²³. Ciò sarebbe utile per preservare il fine costituzionale attribuito alla partecipazione e, inoltre, per determinare un punto di equilibrio tra le diverse (e astrattamente conflittuali) forme di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa.

La libera negoziazione tra le parti a livello aziendale tende a non produrre una scelta chiara del modello partecipativo, a motivo di meccanismi che impediscono il raggiungimento di un equilibrio di partenza nella contrattazione tra le parti coinvolte nelle negoziazioni.

Secondo autorevole dottrina, invece, sarebbe auspicabile un modello che lasci libertà alle forme di partecipazione, senza che esse vengano convogliate in modello unico imposto per legge²²⁴, citando – in questo senso – esperienze di matrice statunitense e anglosassone. Ichino, ad esempio, propone una legislazione *soft*, ovvero mirante alla rimozione degli ostacoli alla partecipazione e mediante l'introduzione fiscale. Tale proposta è stata formulata perché, si sostiene, le migliori esperienze di partecipazione sono state realizzate nei paesi anglosassoni ove il regime legislativo è il più flessibile possibile; inoltre si crede che un irrigidimento forte porterebbe ad una partecipazione fittizia²²⁵. In questo quadro, dunque, più che la legislazione dovrebbe essere la contrattazione nazionale a fornire i canoni e i criteri della partecipazione.

²²² In attuazione della legge è stato emanato il decreto ministeriale 15 marzo 2016.

²²³ Alla stessa conclusione giunge la gran parte della dottrina, anche quella più restia ad una codificazione puntuale delle forme partecipative, si veda L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino, *Una nuova costituzione per il sistema delle relazioni industriali?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.

²²⁴ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, op. cit..

²²⁵ *Ibidem*.

Al termine del percorso condotto sulla possibile regolazione della partecipazione due sembrano i possibili approcci che potrebbe assumere il legislatore: un primo, che prosegua il percorso finora tracciato, ovvero mirante a incentivare le forme di partecipazione nelle aziende mediante strumenti fiscali, senza però determinare con esattezza le forme della partecipazione.

Un diverso approccio invece potrebbe portare ad una regolazione più puntuale, secondo un approccio che è stato definito 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»²²⁶.

In conclusione, si può dire che il riconoscimento della partecipazione per via legislativa è la modalità attraverso la quale “sottrarre il diritto alla forza” (mutuando un'espressione di Simone Weil), ovvero la via per togliere la partecipazione da quel gioco pericoloso di utilizzo del coinvolgimento come mezzo per esercitare interessi che non hanno una parificazione nel gioco delle parti all'interno dell'impresa. In positivo si tratta del riconoscimento da parte datoriale di un obbligo dinnanzi ai lavoratori di conferire ad essi la responsabilità della gestione dell'impresa.

Partecipazione e relazioni industriali, oggi.

Il problema della partecipazione si colloca all'interno delle trasformazioni del lavoro e dell'impresa di cui abbiamo scritto nei paragrafi precedenti.

In particolare, si è sottolineato, «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

²²⁶ M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparta*, op. cit., p. 283 e 284.

coinvolgimento del singolo lavoratore – ma soprattutto del sindacato – alle responsabilità imprenditoriali»²²⁷.

Se i segnali di un rinnovato interesse sono presenti, non si può che sottolineare come la partecipazione sia indubbiamente legata alle dinamiche delle trasformazioni del lavoro e, di conseguenza, delle relazioni industriali. Fattori di lungo corso come la parcellizzazione e l'individualizzazione dei rapporti di lavoro, la "virtualizzazione" delle imprese rischiano di minare la stessa base su cui si poggia un contributo stabile alla vita democratica mediante il lavoro. Sono dunque elementi che non possono essere sottaciuti, anche in prospettiva futura.

Per ciò che concerne le relazioni industriali, alla progressiva aziendalizzazione della contrattazione, fa da contraltare la necessità di un chiarimento circa le nuove forme di partecipazione che già di fatto esistono e i canali di rappresentanza sindacali. In prospettiva potrebbe essere utile una distinzione netta, come avviene nel modello tedesco, tra le rappresentanze sindacali unitarie e altre forme di rappresentanza legittimate da processi partecipativi²²⁸.

Con riferimento al ruolo del sindacato, l'aspetto problematico più attuale è relativo alla partecipazione diretta, in particolare utilizzata nei nuovi modelli di produzione come la *lean organization* e la *WCM (World Class Manufacturing)*²²⁹. Le forme dirette di coinvolgimento sono adoperate per la gestione operativa dell'organizzazione aziendale: strutturalmente dunque 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»²³⁰.

Sono state avanzate proposte circa la differenziazione tra rappresentanze negoziali mediante le RSU e rappresentanze dedicate al coordinamento della partecipazione

²²⁷ M. De Luca, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: un tema ancora attuale?*, op. cit., p. 56.

²²⁸ T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit.

²²⁹ 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.

²³⁰ T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit.

diretta, le quali avrebbero poteri di intervento in ordine all'organizzazione del lavoro, ma non sulle strategie aziendali e sulle materie regolate dai contratti collettivi²³¹. 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 lavoratori²³².

Sulla scorta di queste proposte, il ruolo del sindacato non verrebbe meno, ma forse perderebbe la centralità che ancora oggi 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 e, pertanto, potrebbe esporre i singoli lavoratori a scelte erranee, perché prese su 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.

La partecipazione dei lavoratori, priva di un sostegno sindacale, porterebbe ad accentuare questi elementi problematici 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

²³¹ Si veda questa proposta in M. Carrieri e P. Nerossi, *Introduzione. Partecipazione e democrazia nelle imprese: un'altra via è possibile*, in M. Carrieri, P. Nerossi e T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 36 e ss.

²³² 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*, op. cit., p. 58.

partecipazione in grado di modificarle, a una *democrazia partecipativa* e non a una *democrazia economica*.

Qui – a nostro avviso – 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 della 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»²³³. 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»²³⁴.

Si ritiene dunque che solo la partecipazione che abbia una effettività capacità di incidere sulle strategie di organizzazione e strategiche dell’azienda possa veramente essere in grado di corrispondere al modello costituzionale. Ciò in ragione anche dell’impatto positivo sulle relazioni industriali: infatti, una partecipazione veramente incisiva è in grado di porre costantemente le basi affinché l’autoorganizzazione sindacale possa trovare fondamento a partire da un contributo costante dei lavoratori, riequilibrando così i rapporti di forza all’interno delle aziende stesse. Viceversa le altre 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”

²³³ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, op. cit., p. 56.

²³⁴ A.P. Ponzellini, *Il futuro della contrattazione: professionalità, produttività, partecipazione*, in A. Berrini, «Declinare crescendo» o «crescere cambiando»? *Il sindacato e la scelta partecipativa*, Roma, Edizioni Lavoro, 2017, p. 209.

partecipativa: illudono, infatti, la libertà dei lavoratori all'interno di un disegno funzionalista che però non li vede partecipi delle istanze ultime del loro contributo.

Sul nuovo possibile impulso alla partecipazione: in particolare nell'impresa tecnologica.

Negli anni '70 si discuteva sul *come* attuare la partecipazione dei lavoratori, non sul *se*; un decennio più avanti si è cominciato a discutere della cd. partecipazione diretta, ovvero di quella nuova forma di collaborazione che i lavoratori avrebbero dovuto prestare in un'azienda sempre più cooperativa e meno conflittuale.²³⁵

Si è detto che si assiste ad un movimento di riscoperta della partecipazione: esso sorge a motivo di diversi fattori.

È innanzitutto indubbio che le sigle sindacali abbiano ridotto la propria diffidenza storica verso la partecipazione. Il mutamento di indirizzo peraltro è relativamente recente in quanto ancora nel dicembre del 2009, si registrava il dissenso della CGIL sull' "avviso comune" siglato dagli altri sindacati sulla partecipazione²³⁶.

Diverso sembra essere oggi l'approccio che contraddistingue le parti sociali sul tema. L'apertura a forme di "coinvolgimento" dei lavoratori è sempre più significativa²³⁷: se ne riviene traccia nell'accordo firmato da Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 9 marzo 2018 sui «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva» che 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»²³⁸. Nella prospettiva di dare piena attuazione al Testo Unico sulla

²³⁵ M. Colasanto, *Introduzione*, in Id., *Una sfida da vincere. Lineamenti storici della partecipazione dei lavoratori in Italia*, op. cit., p. 11.

²³⁶ Si veda sulla vicenda A. Alaimo, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, op. cit.

²³⁷ È stata definita la «scelta partecipativa» del sindacato in A. Berrini, «*Declinare crescendo*» o «*crescere cambiando*»? *Il sindacato e la scelta partecipativa*, op. cit..

²³⁸ *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).

rappresentanza del 10 gennaio 2014, le parti sociali si impegnano 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 contrattazione. 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»²³⁹. 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»²⁴⁰, aprendo così a una partecipazione non solo organizzativa, ma anche strategica e gestionale. 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 rappresentanti nel consiglio di amministrazione, così come accade in 18 dei 28 Stati membri e nel 44% delle più grandi aziende nell’Unione Europea²⁴¹.

La partecipazione è rinata anche a motivo del diffondersi di modelli di organizzazione aziendali innovativi, tra cui spiccano la *lean organization* e la *world class manufacturing*. Tali modelli 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, con tutta evidenza, di modelli che presuppongono processi di responsabilizzazione e partecipativi da parte dei lavoratori. Si tratta di modelli in grande espansione a motivo dell’innovazione tecnologica: la sfida principale delle aziende oggi è quella di trovare modalità di “conversione

²³⁹ *Ivi*, p. 15.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ I testi della campagna e dell’appello sono reperibili in www.etuc.org (ultima consultazione marzo 2019).

tecnologica” della propria produzione e ciò può essere realizzato solo attraverso l’esperienza concreta dei lavoratori che vivono la fabbrica.

Tali forme di partecipazione possono essere ricomprese nella categoria della cd. partecipazione diretta o, meglio, 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.

Le innovazioni tecnologiche della rivoluzione 4.0 hanno prodotto mutamenti significativi nell’organizzazione del lavoro²⁴². Si pensi, tra i tanti profili, alle profonde modificazioni nel campo delle mansioni²⁴³ in cui si è verificato un salto qualitativo notevole: le attività dei lavoratori nell’industria tecnologica, infatti, sono sempre più specializzate e di coordinamento e, conseguentemente, il coinvolgimento dei lavoratori nell’organizzazione non può più essere accessorio, ma diviene una necessità costitutiva di tutte le imprese²⁴⁴. L’avanzamento tecnologico implica dunque un maggior coinvolgimento dei lavoratori²⁴⁵.

Si tratta però di forme che presentano anche forti criticità. Innanzitutto esse sono quasi sempre caratterizzate dall’iniziativa manageriale che esclude la contrattazione.

Vi è inoltre un elemento che solitamente queste organizzazioni non prevedono: esse, infatti, si attestano al gruppo di lavoro, ma non trovano riscontri sul piano organizzativo più vasto, mancando così un vero confronto istituzionalizzato (bilaterale o trilaterale, se presenti i sindacati) con i dirigenti aziendali.

Più in profondità, il limite di questa tipologia partecipativa attiene al fine stesso che la Costituzione affida alla partecipazione. La partecipazione diretta nei moderni

²⁴² Cfr. F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, op. cit.

²⁴³ M. Faioli, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino 2018.

²⁴⁴ 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.

²⁴⁵ Ciò è vero soprattutto nell’imprese 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», n. 7/2019.

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, e non può che essere, indirizzato prevalentemente al miglioramento dell'efficienza della fabbrica; si tratta, come alcuni 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, come in molti si è fatto²⁴⁶, si presenta come una finzione.

L'impresa fordista, come si è ricordato, è entrata in crisi nel momento in cui le forme del capitalismo si sono disegnate secondo rapporti di lavoro altamente differenziati e parcellizzati.

Ora siamo in una fase nuova che assume il mutamento del paradigma fordista della standardizzazione del lavoro nella fabbrica verso modelli più agili di aziende che sono prive della rigidità dei luoghi di lavoro e delle mansioni stabili. Viene così meno il paradigma conflittuale che ha caratterizzato le nostre relazioni industriali: l'organizzazione del lavoro, infatti, abbandona la rigidità che l'aveva connotata nel '900 e si profila la necessità di un coinvolgimento sempre più ampio dei lavoratori. Oggi, dunque, lo schema rigido imposto dal fordismo sembra attenuarsi, modificandosi nell'impresa intelligente la subordinazione e con ciò il potere direttivo, in direzione di una maggiore sinergia e collaborazione tra le parti.

Di fronte a tale mutamento, che per certi versi impone all'industria 4.0 di ripensarsi in termini partecipativi, rimangono le incognite rispetto a due possibili strade che la partecipazione può percorrere: una prima, che potremmo dire "leggera", potrebbe condurre semplicemente a riscrivere le modalità di gestione delle "risorse umane" coinvolgendo maggiormente i lavoratori, magari con l'introduzione di premi interni

²⁴⁶ In questo senso anche T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, 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*.

all'aziende per i lavoratori più collaborativi; la seconda, più incisiva, potrebbe essere invece quella di cogliere l'opportunità di questa rivoluzione tecnologica «per correggere qualitativamente l'intrinseca asimmetria del rapporto del lavoro salariato»²⁴⁷.

Oltre il fordismo, finalità e fondamento della partecipazione.

Cosa rimane dunque della partecipazione oggi? Certamente ciò che l'ordinamento ci restituisce è una forma di partecipazione debole a matrice esclusivamente negoziale, con un sostegno solamente d'incentivo da parte del legislatore.

Al termine di questa riflessione sulla partecipazione è giusto domandarsi: «le istanze di partecipazione dei lavoratori all'impresa rientrano davvero in una prospettiva emancipatoria credibile, oppure si situano più semplicemente dentro uno scenario residuale, sopravvissuto al dissolvimento di altre prospettive?»²⁴⁸.

La domanda, così posta, demarca la linea di confine, a nostro avviso, tra ciò che potremmo dire un progetto di attuazione della democrazia sostanziale e ciò che, invece, pur nella meritevolezza di forme diverse di coinvolgimento dei lavoratori, si colloca appunto in quello "scenario residuale" di buone pratiche.

Nel paragrafo sulle possibili trasformazioni del lavoro, si è già detto di come il modello taylorista e fordista abbia inciso sulla concezione delle relazioni economiche nella fabbrica del '900 e di come ancora oggi l'organizzazione fondata sul *scientific management* sia radicata nel modello produttivo e organizzativo delle imprese. Questo modello, nelle sue premesse di fondo, è radicalmente in antitesi, non solo con il lavoro quale processo di liberazione iscritto nella nostra Costituzione, ma anche con l'art. 46. Esso, infatti, si fonda sull'accentramento dei poteri di gestione e controllo dell'azienda, sulla minuziosa e segmentata divisione

²⁴⁷ G. Baglioni, *In tema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Roma 1999, p. 66. L'autore, rispetto a queste due prospettive, già allora sosteneva che la prima fosse una forma di partecipazione "all'offerta" aziendale; la seconda, invece, una "partecipazione dei diritti".

²⁴⁸ A. Accornero, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in «L'impresa al plurale», n. 3-4/1999, p. 31.

delle funzioni, sulla standardizzazione delle mansioni al fine di aumentare il più possibile l'efficienza della produzione²⁴⁹. Ciò non ha impedito l'inserzione di meccanismi di partecipazione che, racchiusi nel sistema predetto, hanno avuto capacità di incidere solo nella misura in cui hanno avuto la possibilità di portare la voce dei lavoratori nelle decisioni strategiche dell'impresa.

L'organizzazione del lavoro di stampo fordista, infatti, ha comportato «un tentativo di combinare modernismo e tradizionalismo, capitalismo e socialismo, l'espansione dei mercati e il progresso dei diritti sociali, nell'ambito di una tecnologia industriale di larga scala e di una produzione di massa. Si è trattato di un vero e proprio compromesso storico: i lavoratori accettarono la proprietà privata e la forma di lavoro dipendente, mentre le imprese dovettero imparare a convivere con un rapporto di lavoro regolato in maniera stringente, che rispecchiava il desiderio dei lavoratori di stabilità e sicurezza, in particolare per quanto riguarda la protezione delle inefficienze derivanti dall'auto-regolazione dei mercati del lavoro, con i relativi rischi di una libera fluttuazione dei prezzi relativi e una permanente fluttuazione della domanda dovuta al diverso grado di potere contrattuale delle classi dei lavoratori. 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»²⁵⁰. In questo compromesso non vi era dunque spazio per alcuna forma di confusione tra lavoro e capitale e si rafforzava il conflitto destinato allo scambio di diritti.

Il fiume carsico della partecipazione sembra dunque riemergere. In questo senso, non si può che sottolineare come tale riemersione porti con sé alcune problematiche circa il fine che la partecipazione ha in relazione al dettato costituzionale.

²⁴⁹ Sul punto si veda E. Rullani, *Dal fordismo al post-fordismo: alla scoperta di nuove possibilità*, in Aa. Vv., *Postfordismo e nuova composizione sociale*, Rapporto CNEL, Roma 2000.

²⁵⁰ W. Streeck, *Le relazioni industriali oggi*, in «Diritto delle Relazioni industriali», n. 2/2009, pp. 255-270, ora pubblicato in R. Caragnano, E. Massagli, a cura di, *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano 2013, p. 45.

Si è detto che le prime esperienze di partecipazione – con i consigli di Gramsci nella Torino del 1919 – ebbero come fine quello dell’occupazione del potere da parte di una classe, in prospettiva di una progressiva egemonia economica e politica su scala nazionale. Il fine di quella partecipazione fu la “presa di potere” della classe operaia. È da condividere la tesi di chi ha sottolineato come oggi la «finalità primaria della partecipazione non può che essere la realizzazione di un lavoro “libero”, più libero, per il lavoratore»²⁵¹. In altri termini si tratta di riportare il lavoro ad un regime che garantisca la piena espansione della libertà.

Tale finalità è primaria e, aggiungiamo, 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 maggiormente libero – per giungere a pensare una partecipazione che si faccia struttura capace di incidere sulla vita aziendale.

Nell’attuale sistema economico «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»²⁵². La partecipazione, dunque, dovrebbe divenire la «possibilità di trovare, in qualsiasi tipo di lavoro, l’opportunità di realizzare un ‘progetto personale’ è inestricabilmente legata 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 eterodirezione»²⁵³.

Oggi sembra che la partecipazione sempre più diventi un valore di scambio da remunerare che ha a oggetto il contributo dei lavoratori all’incremento dell’efficienza aziendale: la partecipazione è intesa come un momento di redditività per azienda e lavoratore. Ci pare di poter dire che, in questa direzione, vada anche l’iniziativa del Sindacato europeo che, nell’ultimo Congresso, ha adottato una

²⁵¹ S. Antoniazzi, *La partecipazione dei lavoratori come processo di sviluppo della democrazia*, op. cit., p. 100.

²⁵² *Ivi*, p. 101.

²⁵³ B. Trentin, *La Città del lavoro*, op. cit.

mozione per rilanciare la partecipazione finanziaria nelle aziende, relegando le altre forme di partecipazione a minorità.

In verità, questa prospettiva sembra snaturare il senso stesso della partecipazione. Il fine indicato in precedenza, infatti, comporta che la partecipazione non possa che essere concepita all'interno di un luogo di lavoro in cui non tutti gli spazi sono preclusi alla discussione e alle decisioni dei lavoratori, rovesciando così il paradigma fordista classico che giustificava la sottomissione al paradigma direttivo, a motivo del rischio di imprese, ovvero dell'investimento del capitale.

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 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.

Se questo è il fine, c'è poi da sottolineare anche un altro aspetto di rilevante impatto che la partecipazione produce. Si è detto che essa è una modalità di svolgimento delle relazioni economiche che, pur necessitando di un quadro legislativo o contrattuale di sostegno, è in grado di produrre autonomamente processi di democratizzazione. Tale riflessione è suffragata da esperienze aziendali multinazionali le quali decidono di adottare modelli strutturati di partecipazione anche al di fuori dei Paesi in cui la partecipazione è “imposta” per legge. Anche grazie alla contrattazione che incentiva tali processi transnazionali di applicazione dei processi partecipativi, si giunge dunque a forme di democrazia endo-aziendale, ma di dimensione globale.

Simone Weil, nell'opera citata all'inizio di questo paragrafo, a seguito della sua esperienza concreta di lavoro, giunse ad affermare che le soglie per non giungere allo sradicamento operaio non sono quelle solo delle politiche economiche o delle rivendicazioni sindacale, ma esse si debbono spostare nei luoghi di lavoro laddove ogni persona, mediante il proprio lavoro, vive la dimensione della libertà e

creatività, ma anche quella della sottomissione e della separazione tra vita e lavoro. Gli aspetti negativi della partecipazione nascono, secondo la Weil, dalla strutturale asimmetria di potere che si svolge nell'impresa, più esattamente dai fattori di forza che, non fondati sulla qualità della partecipazione all'opera comune, si fondano sulla quantità della capacità che il capitale impone. In questo senso il primo e più importante fattore di "sradicamento" non è la gerarchia, ma il potere che non si fonda su rapporti realmente umani, ma essenzialmente economici. Da ciò derivavano allora, e continuano a farlo, le distanze informative e di conoscenza che i lavoratori subiscono sul luogo di lavoro e che impediscono una piena realizzazione mediante il lavoro.

La partecipazione, dunque, è un progetto che tende a realizzare nuovi spazi di libertà, di autodeterminazione e di autorealizzazione della persona umana a partire dal punto di vista della persona che lavora²⁵⁴.

La progressiva espansione di forme di partecipazione deve andare nella direzione – mutuando un'espressione di Simone Weil – di sottrarre il diritto (di partecipare) alla forza (del potere economico), ovvero porre le condizioni affinché la partecipazione non sia giocata per l'esclusivo interesse della produzione, ma come strumento di un lavoro liberante, in grado di realizzare la persona e, così, una democrazia che non si arresti alle "soglie della fabbrica". Per raggiungere questi scopi una legge attuativa dell'art. 46 è essenziale, ma parimenti essa non può prescindere dal ruolo delle parti sociali.

²⁵⁴ Così si esprimeva B. Trentin, *La libertà viene prima*, Editori Riuniti, Roma 2004.

II.5 La rappresentanza degli interessi

Il modello di democrazia sostanziale che più volte si è evocato vive a partire dal riconoscimento di una struttura sociale che non è un *kaos* scomposto delle formazioni sociali; al contrario, si fonda su un'autonomia istituyente del pluralismo sociale, secondo un modello di riconoscimento «graduato e gerarchico»²⁵⁵ delle formazioni sociali. In altri termini, il complesso dei rapporti democratici (compresi quelli economici) non può che fondarsi sulla previsione di un sistema e una rete sociale in grado di innervare i precetti costituzionali in tutti i settori di vita della persona.

Ciò che in questo capitolo si desidera analizzare – ovvero la partecipazione mediata dei lavoratori e delle imprese e le forme della rappresentanza – è strettamente correlato alle forme di partecipazione che abbiamo definito diretta dei lavoratori nella prima parte dello studio.

Si è visto, nel secondo capitolo, come i rapporti economici si incentrino sul lavoro, come diritto-dovere, e sulla libertà di iniziativa economica.

Nel presente capitolo invece si vuole ragionare sul rapporto tra democrazia sostanziale e partecipazione economica per le vie della rappresentanza istituzionale. Già nella parte in cui si è trattato della partecipazione dei lavoratori, per le ragioni esposte sopra, si è approfondito il tema della rappresentanza sindacale, specificatamente, allora, nei luoghi di lavoro.

In questa parte del lavoro, invece si vuole porre attenzione al tema della rappresentanza degli interessi economici – in una concezione più ampia di quella sindacale –: l'obiettivo dell'indagine è quello di provare a verificare se vi è ancora posto, nelle istituzioni democratiche nazionali e sovranazionali, di formazioni sociali e istituzioni di rappresentanza dell'economia e come, nel caso, esse debbano rapportarsi all'indirizzo politico delle diverse istituzioni di rappresentanza democratica.

²⁵⁵ G. Dossetti, «Non abbiate paura dello Stato!» *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno. La relazione del 1951: testo e contesto*, a cura di E. Balboni, Vita e Pensiero, Milano 2014, p. 47.

È indubbio che l'itinerario svolto finora non sia disgiunto dalla questione che ora ci interessa: in altri termini, non si può pensare, nel nostro sistema costituzionale, ad una separazione tra piano del lavoro e delle libertà economiche e quello della loro rappresentanza. È però vero che, in quanto alla finalità, i due sistemi in parte coincidono e in parte differiscono. Il lavoro e le forme di rappresentanza/tutela nel luogo di prestazione dell'opera, infatti, mirano alla promozione del lavoratore, delle sue condizioni e della produzione; la rappresentanza allarga il campo della partecipazione e dovrebbe condurre ad aprire gli interessi particolari ad una dinamica più ampia, comprendente la tensione al bene comune.

Come si è accennato nel primo capitolo, il problema della rappresentanza degli interessi è tema di lungo corso nella storia dello stato moderno. Come scrisse Kaiser, infatti esso è il problema dello Stato moderno per varie ragioni: in primo luogo perché lo Stato moderno nacque, come si è visto, in antitesi agli *status*, ovvero contro ogni forma di forma organizzata che avesse di mira la costruzione di realtà sociali per aggregazione economica; inoltre perché lo Stato liberale moderno, per esplicita missione, si sottraeva dal compito di riequilibrare i rapporti economici privati.

Il problema dei corpi intermedi nacque precisamente nell'ambito economico. Santi Romano, tra i primi in Italia, aveva sottolineato come lo Stato moderno si stesse per disintegrare sotto il peso delle formazioni sociali che ne avrebbero disintegrato la sovranità. Il movimento operaio fu al centro di questa rivoluzione e considerazione dei corpi intermedi.

È utile richiamare ancora le riflessioni svolte nella prima parte del lavoro, in merito alla tensione tra rivendicazione dei diritti e rappresentanza economica.

Il sistema pensato dai Costituenti era attraversato da tensioni relativamente ai diversi modelli di rappresentanza degli interessi economico-sociali; indubbiamente, la frattura ideologica che connotava gli schieramenti era acuita anche dalla difficile transizione allo Stato sociale dopo il ventennio fascista. Come è stato rilevato, infatti, l'insieme di questi fattori ha reso altamente difficoltoso il processo di istituzionalizzazione degli interessi organizzati: «una società pluralistica altamente

conflittuale, e perciò non adatta a recepire soluzione di tipo organicistico delle relazioni tra i gruppi sociali»²⁵⁶.

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.

Non si tratta qui di compiere un'analisi sociologica sugli interessi, quanto piuttosto di vedere le linee di continuità e i fallimenti delle istituzioni che alla rappresentanza erano predisposte dal testo costituzionale.

Il Consiglio nazionale di economia e lavoro.

L'art. 99 è collocato all'interno degli "organi ausiliari" con il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, ma in realtà queste ultime hanno funzioni "ausiliari", ma non sono solo organi ausiliari in quanto svolgono anche attività di carattere giurisdizionale.

Il CNEL oggi viene messo sotto accusa, ma non è la prima volta che si lavora per la sua abolizione: ci pensarono anche il Partito Radicale e il Sen. Gianfranco Pasquino della Sinistra Indipendente²⁵⁷.

La marginalità dell'organo non ha però condotto al suo superamento e, ancora oggi, preserva una sua legittimità nel quadro complessivo della rappresentanza economico sociale della Carta costituzionale. In ragione di ciò si desidera ripercorrere la funzione del Consiglio all'interno di questa ricerca: il CNEL, infatti, costituisce - pur nelle ambiguità testuali e genetiche che non si mancherà di mettere in luce - un tassello istituzionale fondamentale dell'idea di democrazia sostanziale che si è voluta a più riprese descrivere. Il Consiglio, infatti, rappresenta la trasposizione istituzionale dell'idea di una democrazia fondata non solo sulla rappresentanza di legittimazione politico elettorale, ma che ha bisogno di

²⁵⁶ L. Mengoni, *Introduzione al Titolo I*, in U. Prosperetti, a cura di, *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, I, Giuffrè, Milano 1975, p. 33.

²⁵⁷ P. Giocoli Nacci, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano 2002, p.1.

riconoscere e rappresentare anche le istituzioni sociali ed economiche. Nacque da qui l'esigenza di una discussione approfondita in Assemblea costituente circa l'opportunità di istituire una seconda camera lontana dai modelli precedenti, in cui potessero essere rappresentati insieme i territori e le organizzazioni sociali, nella prospettiva di dare rappresentanza a quelle autonomie che erano, nel pensiero dei Costituenti, la vera trama in cui si sviluppava la democrazia "del quotidiano".

A fronte di un progetto così ambizioso, coerente con l'idea di fondo di rapporti economico sociali, il risultato dell'articolo 99 certamente ridimensiona l'ambizione di una "Camera degli interessi". L'ambiguità del testo è stata pagata dal Consiglio nella sua storia, nonostante le prerogative comunque concesse dalla Costituzione a questo organo.

Il Consiglio ha certamente subito una certa diffidenza nei confronti di forme di rappresentanza organica fortemente osteggiate dopo l'esperienza corporativa fascista. E non bisogna nascondere che coloro che avrebbero voluto una seconda camera siffatta 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.

Le aspirazioni Costituenti, così come le difficoltà attuative saranno brevemente ricostruite: l'obiettivo però è quello di discutere una possibile reviviscenza dell'organo costituzionale in ragione di una necessità sempre più evidente di istituzioni capaci di rappresentare gli attori sociali. Si assiste, infatti, come si è messo in luce nel paragrafo dedicato ai sindacati, al frazionamento delle forze sociali e dunque nasce la necessità di un luogo composto da forze sociali ove si possa attestare la capacità rappresentativa delle stesse. Insomma, laddove la "forza" delle formazioni sociali non è più così evidente, si tende a semplificare i rapporti collettivi per trovare soluzioni ai plurimi problemi che il mercato del lavoro e il sistema economico pone²⁵⁸.

²⁵⁸ In questa direzione sembra andare anche il Governo Conte Bis che ha annunciato una legge sulla rappresentanza che sembra voler affidare al CNEL il ruolo di verifica e controllo.

Il CNEL è il prodotto di una trasformazione istituzionale: quella dallo «Stato monoclasse»²⁵⁹ a quella dello Stato pluriclasse. Si può dunque affermare che esso, in realtà, affonda le sue radici già negli ultimi decenni dell'Ottocento, con l'istituzione del Consiglio superiore del lavoro (l. 29 giugno 1902, n. 246), il CSL, che fu dunque l'antesignano del CNEL²⁶⁰. Interessante anche il fatto che i problemi che poi attanaglieranno il CNEL furono già quelli del CSL: circa i criteri di rappresentatività delle organizzazioni produttive e circa la funzionalità dell'ente in rapporto alle prerogative parlamentari.

Come si è evidenziato nel primo capitolo, l'impatto delle forze sociali, organizzate in istituzione di rappresentanza degli interessi, è stato un elemento di forte rottura che la dottrina giuridica ha rilevato tra la fine dell'800 e l'inizio del '900.

Il CNEL è rappresentativo di una maturata consapevolezza dell'insufficienza dei mezzi parlamentari liberali di fronte al mutamento della quantità e qualità della partecipazione sociale alle scelte dello Stato. In altri termini, anche dopo l'avvento dello Stato corporativo, la strada di una rappresentanza solo parlamentare non corrispondeva allo stato di fatto della dinamica sociale e, inoltre, all'idea di democrazia capace di mobilitare il popolo alla partecipazione al potere, non solo politico, dello Stato di cui la Costituente si fece interprete.

È dunque in questo quadro che si pensò l'istituzione del CNEL che, come non si mancherà di sottolineare, nasceva addirittura come forma di una possibile composizione della seconda Camera.

Prodromi di questa camera rappresentativa furono: il Consiglio economico del Reich, previsto dall'art. 165 della Costituzione di Weimar che era l'organo di «rappresentanza del popolo nella sua suddivisione fra le varie categorie produttive

²⁵⁹ 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 *Scritti*, VII, cit., p. 315. Sul punto si veda anche G. Ferrara, *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in S. Cassese e G. Guarino, a cura di, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano 2000, 74 ss. e 92.

²⁶⁰ S. Mura, a cura di, *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, Il Mulino, Bologna 2019, p. 14. Diversamente D. Monego, *Art. 99*, in V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova 2008, p. 901.

e, in ultima analisi, nella sua suddivisione fra imprenditori-capitalisti e forze del lavoro»; ancora il *Whitley Council* in Gran Bretagna; in Francia (1925) e in Spagna (1929). Anche in Italia prima del CNEL vi furono altre istituzioni di rappresentanza degli interessi: il già citato Consiglio superiore del Lavoro poi trasposto in Consiglio nazionale delle corporazioni e in Comitato corporativo centrale²⁶¹.

In Assemblea Costituente, furono la seconda e la terza sottocommissione a occuparsi della rappresentanza degli interessi. E fu proprio Mortati ad introdurre il tema dell'integrazione della democrazia politica con un sistema rappresentativo delle istanze economico-sociali. Nella seduta del 3 settembre 1946, egli sottolineò proprio la necessità di una integrazione della rappresentanza; in particolare, sollecitava 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»²⁶².

In terza sottocommissione vi era Amintore Fanfani che proponeva 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»²⁶³. Lo stesso commissario democristiano poi procedeva ad approfondire e rimodulare la sua proposta, auspicando la composizione di questa assise in tutti i livelli di governo: «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»²⁶⁴.

In particolare, furono i deputati di sinistra che si opposero a una rappresentanza che non fosse solamente politica: scelta determinante che comportò la definitiva

²⁶¹ L. Cappuccio, *Art. 99*, op. cit., p. 1928.

²⁶² Atti Ass. Costituente, Seconda sottocommissione, 3 settembre 1946, p. 87.

²⁶³ Atti Ass. Costituente, Terza sottocommissione, 3 settembre 1946, p. 123.

²⁶⁴ Atti Ass. Costituente, Terza sottocommissione, 16 ottobre 1946, p. 2290.

archiviazione della proposta della DC. Il Partito comunista, in particolare, si adoperò con forza perché fosse il Parlamento il vero luogo in cui prendesse forma la sovranità popolare²⁶⁵, perché solo tramite una rappresentanza politica si poteva dare avvia ad un progetto veramente trasformativo dell'ordine sociale.

La proposta avanzata da Mortati non fu, come noto, accolta. Tra le ragioni vi fu certamente quella legata al ricordo della trasformazione della Camera dei Deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni²⁶⁶. Vi fu poi anche ostilità da parte dei sindacati i quali, come avvenne per l'attuazione dell'articolo 39, preferirono l'assoluta libertà rispetto a qualsiasi forma di istituzionalizzazione del loro operato. Viste le difficoltà e la forte contrarietà delle sinistre alla creazione di una seconda camera rappresentativa, Mortati, in collaborazione con Fanfani, provò a istituire un sistema diverso per influenzare la legislazione al fine di garantire un controllo funzionale dell'economia. 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 della riunione dei consigli ausiliari, ed avrebbe svolto una funzione di consulenza nei confronti del Parlamento, attraverso l'emanazione dei pareri sui disegni e proposte di legge ed una 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. Sempre nell'ambito della partecipazione alla funzione normativa, poi, 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,

²⁶⁵ M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 95 e ss.

²⁶⁶ Mediante la l. 19 gennaio 1939, n. 129. Così L. Cappuccio, *Art. 99*, op. cit., p. 1928.

assumere una funzione arbitrale nelle controversie di carattere economico, ratificare i contratti collettivi di lavoro, suscettibili di ripercuotersi su tutta l'economia nazionale»²⁶⁷.

Alla fine del dibattito, la Terza sottocommissione approvò questo 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»²⁶⁸. Il Comitato di redazione invece adottò il testo che poi fu poi votato nella formulazione attuale.

Il CNEL è certamente da collocarsi tra gli organi di rilevanza costituzionale (Corte cost., sent. n. 44/1996). La posizione attribuita al CNEL in Costituzione è molto peculiare poiché esso è collocato tra gli organi ausiliari del governo, ma ha una funzione – primaria stando al tenore letterale dell'art. 99 – di supporto del Parlamento. Dunque il CNEL è un organo diverso e peculiare rispetto agli altri che la Costituzione individua come “ausiliari” (tra cui, oltre al Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, non si può non annoverare anche l'Avvocatura dello Stato, oltre che il CSM per alcune sue funzioni).

Com'è noto, la legge di attuazione del consiglio fu emanata solamente dopo nove anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Numerosi in verità furono gli interventi legislativi volti al miglioramento delle funzioni del CNEL: la legge istitutiva 5 maggio 1957, n. 33; ma ancora le leggi 25 giugno 1959, n. 593, la legge 20 maggio 1960, n. 494, la legge 4 novembre 1965, n. 1246, la legge 21 luglio 1967, n. 619, infine, la legge 30 dicembre 1986, n. 936. Quest'ultima la più organica e sistematica delle leggi, dopo quella istitutiva del CNEL.

La composizione del CNEL è certamente un elemento essenziale per il suo funzionamento. Essa è stata succintamente indicata nella Carta costituzionale che prevede che il Consiglio debba essere composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, in una misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. La composizione prevista ha sempre integrato la necessità di una

²⁶⁷ *Ivi*, pp. 1928 – 1929.

²⁶⁸ Atti Ass. Costituente, Terza sottocommissione, 16 ottobre 1946, pp. 2259-2260.

rappresentanza “tecnica”: dunque una modalità di rappresentanza peculiare all’interno del Consiglio composta dai rappresentanti designati dalle organizzazioni ed esperti del settore produttivo e del mondo del lavoro.

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 formato da settantanove membri di cui venti esperti. Con la legge di riforma (l. 30 dicembre 1986, n. 936), si è, invece, disposto di ampliare la presenza dei rappresentanti dei gruppi di interesse rispetto alla componente tecnica, riducendo il numero di esperti a 12 su 121.

I dodici esperti sono nominati dal Presidente della Repubblica, alcuni (otto) direttamente scelti da quest’ultimo, altri (quattro) all’esito di un procedimento che prevede la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda la composizione si mette in rilievo che essa, nel tempo, ha compreso anche la rappresentanza del mondo 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 lucro²⁶⁹.

Il processo di nomina è caratterizzato sostanzialmente dalla designazione governativa. Vero è che la designazione compete ai sindacati; al Governo compete solo la verifica della rappresentatività delle sigle che intendono proporre i propri candidati. 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

²⁶⁹ 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*, op. 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 della classiche “categorie produttive”.

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. In tal caso, sono tenute a fornire tutti gli elementi da cui si può desumere la loro ampiezza e diffusione, a partire dalla consistenza numerica, per finire con la partecipazione alla stipulazione dei contratti collettivi. La legge sembra formalizzare gli orientamenti che si erano affermati nella giurisprudenza amministrativa volti ad individuare la maggiore rappresentatività. Il ricorso delle associazioni sindacali è deciso con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, su deliberazione del Consiglio dei ministri. Successivamente si ha la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e la deliberazione del Consiglio dei ministri, vincolate alla designazione, e, infine, il decreto di nomina del Presidente della Repubblica.

Una peculiarità del processo di designazione è il mandato imperativo: l'art. 6 della l. 936/1986 prevede che le organizzazioni che hanno designato i componenti del CNEL possano revocare i propri rappresentanti. Dunque in capo alle organizzazioni, risiede il potere di nomina e di revoca.

Le funzioni affidate al CNEL sono quella consultiva (che svolge nei confronti del Parlamento e del Governo) e quella di iniziativa legislativa; inoltre il CNEL contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale, mediante pareri e indagine su richiesta delle Camere, del Governo, delle Regioni e delle province autonome.

La l. 936 affida altresì al CNEL altre funzioni: ricerche, studi e inchieste sul mercato del lavoro e sulla congiuntura economica. Tali funzioni rischiano peraltro, essendo le maggiori svolte, di rendere il CNEL poco più che un centro studi. Infine al CNEL è affidata la custodia dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi (art. 17 della l. 936/1986).

Circa le funzioni, si deve sottolineare che esse, nella sostanza, debbono essere svolte riguardo alle materie economico-sociali. È pur vero che, se sull'iniziativa legislativa, ciò trova un riscontro testuale (c. 1); non altrettanto si può dire per la

funzione di consulenza (art. 2), anche se tale limitazione è avvenuta di fatto mediante la limitazione che i regolamenti parlamentari hanno imposto.

Il CNEL, invece, è l'unico organo competente ad intervenire, di propria iniziativa, nei confronti di un disegno di legge all'esame del Parlamento, presentando le osservazioni che ritiene opportune al fine di contribuire alla decisione delle Camere. È certamente l'iniziativa legislativa quella che maggiormente richiama l'attenzione a questo organo nel presente studio. La *ratio*, come accennato, deriva da ciò che i Costituenti avevano immaginato per il CNEL: esso doveva, infatti, essere una seconda Camera. La distanza tra tale iniziale visione e il recinto dell'ausiliarità in cui, da ultimo, il CNEL è stato rinchiuso ha fatto emergere invece le difficoltà di natura dell'ente stesso.

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 e soggettività politica 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)²⁷⁰. Dagli elementi esposti appare ancor più evidente la natura eclettica delle funzioni e della composizione del CNEL. In particolare, per ciò che attiene al percorso di riflessione svolto finora, non si può che vedere che la rappresentanza ivi garantita mostri 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 funzione di garanzia come il Presidente della Repubblica nel CSM); ancora, in merito alla funzioni, il miscuglio tra consulenza e

²⁷⁰ Sul punto è da registrare peraltro un dibattito dottrinale circa la funzione di iniziativa legislativa e la sua inerenza all'interno dello schema dell'ausiliarità: si veda P. Giocolo Nacci, *Il Cnel secondo la Costituzione*, op. cit., pp. 17 e ss., che sostiene che la funzione di iniziativa legislativa sia compresa nelle funzioni strettamente ausiliare, anche perché essa è circoscritta alla materie economiche e sociali, 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*, I, Giuffrè, Milano 1957, p. 717.

iniziativa legislativa, dunque tra ausiliarità in senso stretto e autonomia. Certo, tale autonomia di iniziativa è legata ad uno specifico ambito di competenza: quello economico e sociale.

A noi sembra che non debba essere condivisa la tesi che comprende la funzione legislativa in prolungamento di quella di consulenza²⁷¹ in quanto, la Costituzione affida altra e distinta funzione di «contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale». È parimenti chiaro che non si tratta in questo caso di una compromissione della funzione legislativa nazionale che è chiaramente affidata, in modo esclusivo, alle Camere collettivamente (art. 70).

Il CNEL, come abbiamo visto, non è sorto dunque attorno ad un'idea né corporativistica, né organicistica: esso, semmai, aveva l'ambizione, almeno iniziale, di integrare il sistema di rappresentanza politica con quello di una dimensione sociale.

La logica sussidiaria, iscritta nel sistema costituzionale, si è estesa e approfondita, giungendo oggi a garantire una corretta visione del ruolo che il CNEL può assumere nel sistema istituzionale italiano. Il CNEL, infatti, altro non può che essere immerso in quel sistema di pluralismo che non racchiude le realtà sociali, ma le raccoglie conferendo loro un podio istituzionale in cui convogliare istanze e proposte nel quadro del progetto trasformativo che la Costituzione prescrive.

Il CNEL, come pensato dai Costituenti, è un organo che riconosce che «la società non è materia inerte senza aspettative, puro *kaos*, che riceve senza fiatare dal diritto il suo ordine. La società è, contemporaneamente, materia attiva e passiva, come, d'altro canto, il diritto è, contemporaneamente, prodotto e produttore di ordine sociale»²⁷².

Partendo da questa visione del diritto e della società, si può dire che proprio il CNEL, in potenza, avesse il ruolo di mediatore tra produzione della legge e prodotto, dando significato in questo dialogo alla *metamorfosi* della società.

²⁷¹ P. Giocolo Nacci, *Il Cnel secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 17 e ss

²⁷² G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 23.

Il CNEL può ancora essere «come un ponte tra i due momenti dell'esame e dell'azione» (utilizzando l'espressione di Meuccio Ruini nel discorso di insediamento del CNEL). Certamente il CNEL sarebbe potuto essere un organo in grado di modificare la rappresentanza politica, nella logica di introdurre un altro piano (non livello) di rappresentanza del pluralismo organizzato in campo economico; in questo modo, contribuendo alla visione di una democrazia realmente sostanziale, non solo nel campo degli istituti di partecipazione, ma anche in quello della rappresentatività²⁷³.

Il CNEL, dunque, ancora oggi può contribuire, al di fuori di una logica neo-organicistica, ad alimentare «il principio pluralistico [che] costituisce un aggiornamento della lezione storica del costituzionalismo, che viene recuperata puntando alla diffusione, anzitutto nella società civile, di un nucleo di garanzie contro la stabilizzazione di assetti di potere e posizioni sociali dominanti»²⁷⁴.

Camere di commercio: le autonomie funzionali come sede di nuova rappresentanza.

Oltre alle istituzioni propriamente riconosciute in sede costituzionale, si devono menzionare altre forme di rappresentanza delle istanze economiche a livello territoriale. È il caso delle cd. autonomie funzionali. La legge 59 del 15 marzo 1997²⁷⁵, nel complessivo riordino del sistema delle autonomie, riconobbe per la prima volta le autonomie funzionali (art. 1, c. 4), quali istituzioni rappresentative della società, chiamate ad esercitare funzioni oggettivamente pubbliche per conto e in favore di comunità parziali. Le Camere di Commercio rappresentano un archetipo della più ampia categoria delle autonomie funzionali; esse, con la riforma

²⁷³ Come peraltro autorevole dottrina aveva auspicato, V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus», 1958, p. 190.

²⁷⁴ P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, relazione al XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 17 ottobre 2008, in www.astrid-online.it, p. 21.

²⁷⁵ A commento della legge 59 /1197 si veda C. Desideri, G. Meloni, a cura di, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Giuffrè, Milano 1998.

introdotta dalla l. 580/1993, avevano già trovato un riordino complessivo, configurandosi come «soggetti di (auto)governo dei processi economici»²⁷⁶.

Il riconoscimento delle autonomie funzionali iscritto nelle leggi cd. Bassanini mise in risalto un «pluralismo funzionale»²⁷⁷ che un lungo dibattito dottrinale, iniziato nella prima metà del '900, aveva anticipato e preparato, rilevando il mutamento “genetico” degli enti pubblici secondo due tendenze: la «specializzazione delle strutture pubbliche» e la «pubblicizzazione delle strutture private»²⁷⁸. Il pluralismo degli enti funzionali fu dapprima concepito come processo di separazione tra l'esercizio delle funzioni tecniche degli enti pubblici e l'indirizzo politico degli enti territoriali²⁷⁹: la dottrina, muovendosi all'interno del perimetro del potere pubblico, intendeva così distinguere l'autonomia politica degli enti territoriali da quella tecnica delle autonomie funzionali²⁸⁰. Fu Santi Romano tra i primi a sottolineare la rilevanza di forme di autonomia funzionale estranee all'Amministrazione e ad auspicare il riconoscimento di «diversi tipi di autonomie, ciascuna delle quali implica un maggiore o minore distacco, per così dire, dell'ordinamento che ne deriva da quello che gli sta alla base»²⁸¹. Romano riconosceva le autonomie funzionali come luoghi di incontro e dialettica tra interessi particolari e generali, di apertura dei primi alle esigenze dei secondi; enti da riconoscere come emanazione di comunità parziali «per il regolamento di interessi propri, ma anche per il regolamento di interessi superiori che si ricollegano strettamente ai primi che ad essi rimangono strettamente subordinati»²⁸².

²⁷⁶ P. Bilancia, F. Pizzetti, *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea: studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000, p. 10.

²⁷⁷ G. Pastori, *La pubblica amministrazione*, in G. Amato – A. Barbera, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino 1994, p. 525.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ Secondo Giannini, gli enti pubblici funzionali erano «titolari di funzioni pubbliche non afferenti ad interessi di gruppi territoriali» in M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1981, p. 157.

²⁸⁰ Per una ricostruzione dei diversi orientamenti dottrinali si veda A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 50 e ss.

²⁸¹ S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano 1947, p. 21.

²⁸² *Ibidem*.

La legislazione degli anni '90, assecondando questa dottrina, riscrisse lo *status* soggettivo delle autonomie funzionali, distinguendole dagli altri enti pubblici e approfondendo il carattere dell'autonomia, intesa come effettivo auto-governo delle comunità parziali che in esse trovavano rappresentanza. Con le leggi 580/1993 e 59/1997, alle Camere di Commercio e alle Università degli Studi venne riconosciuta un'autonomia ampia (finanziaria, statutaria e organizzativa), dando forma istituzionale alle articolazioni sociali e, in raccordo con il sistema degli enti territoriali, concorrendo a promuovere lo sviluppo dei territori di riferimento.

Il complesso delle riforme si ispirava al principio di sussidiarietà iscritto nel nostro sistema costituzionale fin dal 1948, responsabilizzando al fine solidaristico le articolazioni ed i comportamenti sociali²⁸³; mirava cioè al riconoscimento della capacità rappresentativa delle autonomie funzionali quali enti esponenziali della socialità. Autorevole dottrina sottolineò, proprio con riferimento alle autonomie funzionali, come il principio di sussidiarietà dovesse essere inteso, «prima ancora che la prossimità delle istituzioni rispetto ai cittadini», quale processo di «immedesimazione dei cittadini nelle istituzioni»²⁸⁴. Le autonomie funzionali non dovevano più essere concepite come «parte integrante del sistema di governo»²⁸⁵, ma espressione dell'immedesimazione delle formazioni sociali in enti dalla forma pubblicistica. Le autonomie funzionali erano dunque considerate «un tipo o specie»²⁸⁶ delle formazioni sociali *ex art. 2* della Costituzione a cui era data veste giuridica pubblicistica. Per questa loro peculiarità, potevano essere inquadrare come un «*tertium genus* fra autonomie sociali e pubblici poteri politico-amministrativi, in quanto autonomie sociali soggettivate [...] in enti pubblici, diversamente dalla generalità delle formazioni sociali che hanno solitamente e coerentemente la veste di soggetti o enti privati»²⁸⁷.

²⁸³ F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, n. 3/2006, p. 391.

²⁸⁴ G. Pastori, *Significato e portata delle camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000, p. 11.

²⁸⁵ *Ivi*, 9.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Ivi*, p. 16. L'inquadramento come *genus* differenziato nella classica bipartizione pubblico-privato era stata riconosciuto anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 477/2000,

Le autonomie funzionali fino al 2001 avevano trovato riconoscimento implicito nell'originario testo della Costituzione nella categoria degli «altri enti locali» di cui all'art. 118. Con l'avvio della riforma del Titolo V furono numerose le proposte di revisione orientate nel senso di dare una cittadinanza costituzionale alle autonomie funzionali²⁸⁸. Nonostante l'assenza nel testo definitivo della riforma introdotta con la l. cost. 3/2001, il riconoscimento della duplice dimensione (verticale e orizzontale) della sussidiarietà aprì la strada verso la “societarizzazione” delle funzioni pubbliche²⁸⁹ di cui le autonomie funzionali sono espressione²⁹⁰. Tant'è che la l. La Loggia (l. 131 del 2003) prescrisse esplicitamente che le autonomie funzionali, nel quadro del nuovo assetto autonomistico, fossero presenti accanto allo Stato, alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni e che ad esse, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, dovessero essere affidate le attività amministrative. D'altro canto – come si intende mettere in luce nel prossimo paragrafo – il mancato riconoscimento costituzionale non risolse il problema dell'equilibrio tra l'anima privatistica e quella pubblicistica delle autonomie funzionali, confermando i timori avanzati dai primi commentatori della

aveva rilevato come il regime delle Camere di commercio fosse compendiato nella definizione di «enti autonomi». L'autonomia dell'ente poteva considerarsi «principio informatore della riforma - insieme a quello di rappresentatività [...] - che, pur nell'ambito della tradizionale struttura delle Camere come enti pubblici [...] costituisce, per così dire, un riflesso nel loro regime giuridico dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a esse facenti capo».

²⁸⁸ Il testo licenziato nel giugno 1997 dalla cd. Commissione D'Alema prevedeva infatti: «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime».

²⁸⁹ Sul punto si veda F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti, a cura di, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.

²⁹⁰ Si veda 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*, n. 3/2006, p. 1.

riforma²⁹¹, e lasciò l'«amministrazione sociale delle funzioni pubbliche»²⁹² nella disponibilità della legislazione ordinaria.

Le Camere di Commercio sono state il laboratorio principale per l'elaborazione concettuale delle autonomie funzionali. La disciplina delle Camere nell'Italia unita può essere suddivisa in cinque fasi fondamentali. La prima si aprì con la legge 680/1862 che trasformò le Camere da libere associazioni in enti sostanzialmente pubblici «per rappresentare presso il Governo e per promuovere gli interessi commerciali e industriali» (art. 1). Le Camere parimenti conservavano una natura rappresentativa sostanziale che si concretava nella partecipazione diretta alle elezioni degli organi di tutti gli esercenti iscritti alle liste elettorali politiche dei comuni di residenza²⁹³. La legislazione ottocentesca fu aggiornata dalla legge n. 121 del 20 marzo 1910, che qualificò le «Camere di Commercio e industria» quali «enti pubblici» – rendendo esplicito lo *status* giuridico pubblicistico dell'ente – e ne aumentò considerevolmente le funzioni.

Nel triennio 1924 – 1927, con il progressivo avanzamento della cultura corporativa del regime fascista, le Camere subirono una netta trasformazione mediante tre provvedimenti. Il primo fu il r.d.l. 750 del 1924 che inquadrò la rappresentanza degli interessi economici in «armonia con gli interessi generali della nazione». La legge 731/1926 modificò ancora la natura delle Camere di Commercio che divennero «Consigli provinciali dell'economia», organi consultivi dell'amministrazione centrale e locale; ad essi, assorbendo altri comitati di interessi, era affidata la rappresentanza di tutti gli interessi organizzati di una Provincia. La presidenza era attribuita *ex lege* al Prefetto e gli organi non erano più eletti direttamente, ma da parte delle associazioni di rappresentanza (non solo quelle imprenditoriali, ma anche quelle dei lavoratori dei comparti coinvolti). Infine, il r.d.l. n. 1071/1927 istituì gli Uffici provinciali dell'economia, dipendenti dal

²⁹¹ N. Scattone, *Le autonomie funzionali da fantasma a previsione costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 luglio 2003.

²⁹² G. Pastori, *Significato e portata delle camere di commercio...*, op. cit., p. 26.

²⁹³ Per la ricostruzione dell'evoluzione normativa dell'ente camerale si veda A. Amorth, *Le Camere di commercio dall'Unità d'Italia alla riforma: assetto istituzionale e ruolo*, in R. Gianolio, *Le camere di commercio fra Stato e regioni...*, op. cit., p. 30.

Ministero dell'Economia Nazionale, a cui furono affidate le funzioni delle Camere. Le riforme introdotte a partire dal 1924 condizionarono lo sviluppo del sistema camerale anche nel secondo dopoguerra sotto tre profili: la centralità delle associazioni imprenditoriali per la composizione degli organi direttivi, con l'abolizione del sistema elettivo diretto; la determinazione specifica di un territorio di competenza delle Camere – la Provincia – prima rimesso ad una dimensione meno definita e legata alla storia economico-produttiva dei territori; infine la progressiva “amministrativizzazione” delle Camere sotto il controllo e la direzione dei Ministeri economici, con la conseguente compressione della partecipazione dei singoli esercenti e delle associazioni nell'auto-governo dell'ente camerale²⁹⁴.

La caduta del regime impose un riordino che, dapprima, fu realizzato con il r.d.l. n. 23/1944 con il quale si era inteso sciogliere i Consigli provinciali affidando ai Prefetti la loro gestione amministrativa. Fu poi approvato il d.l.l. n. 315/1944 il cui impianto, concepito per una riorganizzazione transitoria, rimase sostanzialmente immutato fino alla riforma del 1993²⁹⁵. Il decreto soppresse i Consigli dell'economia e ricostituì, in ogni capoluogo di provincia, sia le Camere di Commercio sia gli Uffici provinciali. La *governance* delle Camere – in attesa di un successivo decreto legislativo che non venne approvato – fu affidata ad una Giunta interamente nominata dai pubblici poteri²⁹⁶: le Camere assunsero così il ruolo di «prefetture economiche»²⁹⁷, articolazioni territoriali dei Ministeri. Nella stessa direzione andò il D.P.R. 616/1977 che rimetteva numerose funzioni delle Camere

²⁹⁴ *Ivi*, p. 35.

²⁹⁵ Furono soltanto due gli interventi tra il '44 e il '93: la l. 12 luglio 1951 n. 560 aggiunse due membri nella Giunta rappresentativi dei coltivatori diretti e degli artigiani; il d.l. 28 giugno 1955 n. 620 attribuì alle Camere alcune funzioni degli Uffici provinciali, tra cui quella della tenuta del Registro delle imprese.

²⁹⁶ Il Presidente era nominato dal Ministero per l'industria e il commercio, sentito il Ministro per l'agricoltura e le foreste; gli altri quattro membri – rappresentativi dei commercianti, degli industriali, degli agricoltori e dei lavoratori – erano designati dal Prefetto della Provincia. Va rilevato che, con sentenza n. 827/1977, la Sez. VI del Consiglio di Stato statui che la nomina prefettizia dei membri della Giunta dovesse essere adottata previa designazione delle diverse categorie interessate.

²⁹⁷ V. Gasparini Casari, *Rapporti tra le Camere di commercio e le categorie produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1979, p. 90.

alla competenza delle Regioni secondo una «concezione totalizzante»²⁹⁸ che era, almeno nelle intenzioni del legislatore, l'anticamera dell'abolizione del sistema camerale²⁹⁹. Strette nella morsa tra Ministero e Regioni e private delle funzioni di regolazione del mercato, alle Camere rimanevano le sole funzioni istituzionali di rappresentanza; eppure la Camera di Commercio rimase un'istituzione «vitale e recepita nei diversi ordinamenti»³⁰⁰ e, nel ripensamento complessivo del sistema delle autonomie, fu profondamente rinnovata.

La riforma introdotta con la l. 580/1993 fu «costruita sull'idea che alle Camere spett[asse] una funzione di rappresentanza degli interessi generali del sistema delle imprese»³⁰¹, da cui discendeva l'attribuzione della generalità dei compiti di promozione e supporto (si veda l'art. 1, c. 1). Esse dunque non erano più riconosciute come uffici dei Ministeri, ma come istituzioni autonome, espressione dei soggetti economici. Da questo mutamento di *status* derivò un riconoscimento ampio dell'auto-governo delle Camere in campo statutario e organizzativo, nonché fiscale. Fu riconosciuta potestà statutaria alle singole Camere con vincoli solo con riferimento alle funzioni e ai territori di competenza³⁰². Ampia fu l'autonomia organizzativa riconosciuta; in particolare, riguardo alle modalità rappresentative delle forze economiche, furono individuati due modelli: il primo, immediatamente in vigore, di rappresentanza “mediata” dalle associazioni le quali designavano i componenti dei consigli camerale; il secondo, da adottare in autonomia statutaria, di partecipazione “diretta” degli esercenti alla votazione per la composizione degli organi, secondo il modello originario ottocentesco³⁰³. La scelta del legislatore fu dunque quella di lasciare alle singole Camere la scelta tra un sistema di

²⁹⁸ B. Caravita di Toritto, *Camere di commercio e autonomie funzionali*, op. cit., p. 1.

²⁹⁹ Cfr. A. Barbera, *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori Riuniti, Roma 1978, pp. 957 e ss.

³⁰⁰ A. Amorth, *Le Camere di commercio dall'Unità d'Italia alla riforma*, op. cit., p. 40.

³⁰¹ A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino 2016, p. 354.

³⁰² P. M. Vipiana, *CCIAA e innovazioni normative*, in G. F. Ferrari, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, Giuffrè, Milano 1997, pp. 15 e ss.

³⁰³ Con la riforma furono introdotte nel Consiglio camerale le rappresentanze dei lavoratori e dei consumatori: una rappresentanza questa minoritaria, ma che mirava a far divenire la Camera un luogo di concertazione tra tutti i soggetti economici.

designazione-rappresentatività o di *elezione-rappresentanza*³⁰⁴. Fu infine rafforzata l'autonomia finanziaria che già con il d. l. 786/1981, convertito con l. 51/1982, era stata avviata mediante l'istituzione di un diritto annuale a carico delle imprese iscritte negli albi camerali finalizzato all'auto-finanziamento del sistema camerale³⁰⁵. La legge 580, confermando il sistema di auto-tassazione, statuí che il diritto annuale fosse dovuto «ad ogni singola Camera di commercio e a carico di ogni impresa iscritta o annotata» (art. 18, c. 3) e che lo Stato dovesse contribuire solamente per «l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione» (art. 18, c. 1, l. a). Fu inoltre creato un fondo perequativo per rendere «omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle funzioni» (art. 18, c. 5), realizzando così un federalismo fiscale e solidale interno al sistema camerale in grado di far fronte alle difficoltà delle Camere dei territori meno produttivi.

I tratti – qui brevemente esposti – dell'autonomia acquisita dalla Camere con la riforma del 1993 mettono in luce come il sistema camerale avesse anticipato la natura “terza” tra pubblico e privato che fu riconosciuta alle autonomie funzionali nel 1997. Le Camere furono allora riformate secondo un modello misto in cui coesistevano la natura privatistica della composizione associativa e quella pubblicistica dello stato giuridico e dell'attribuzione di funzioni amministrative. Tale configurazione fu ancor più manifesta con il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 che affidò alle Camere le funzioni dagli Uffici metrici e dagli UPICA (Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato). Il Sistema camerale subentrava così nell'esercizio delle funzioni prima svolte dalle amministrazioni pubbliche dipendenti dal Ministero dell'Industria, comprese quelle di registrazione della proprietà industriale³⁰⁶.

Il progressivo ampliamento dell'autonomia delle Camere avviato con la l. 580 non fu però lineare. Il d. lgs. 300/99, ad esempio, riconobbe ai Ministeri dell'Economia

³⁰⁴ S. Cassese, *Le Camere di Commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma 2001, p. 13.

³⁰⁵ P. M. Vipiana, *CCIAA e innovazioni normative*, op. cit., p. 24.

³⁰⁶ Per una rilettura sinettica delle funzioni attribuite alle Camere dalla l. 580/1993 si veda S. Cassese, *Le Camere di Commercio e l'autonomia funzionale*, op. cit., pp. 15 e ss.

e delle Finanze e delle Attività Produttive – oltre che ad alcune Agenzie – la possibilità di «avvalersi» delle Camere per l’esercizio di alcune funzioni di loro competenza, sia puntuali sia di programmazione generale (artt. 24, 29, 31 e 32), considerando nuovamente l’ente camerale alla stregua degli Uffici territoriali dei Ministeri. La compressione dell’autonomia delle singole Camere si manifestò anche con il progressivo potenziamento della «dimensione *sistemica* della rete»³⁰⁷, a scapito di un coordinamento capace di valorizzare le specificità territoriali. In questa direzione andò la terza più rilevante riforma delle Camere – dopo quelle del ’44 e del ’93 –, avviata con la legge delega n. 99 del 2009, all’art. 53, e attuata con il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 23. La riforma – inserendosi in un percorso già in parte avviato dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 374/2007³⁰⁸ – diede preminenza al sistema camerale rispetto alle singole Camere, le quali, peraltro, erano gravate di molteplici nuove funzioni. L’art. 1, c. 2, prevedeva infatti la costituzione del «sistema camerale italiano», composto dalle Camere, dalle Unioni regionali e dall’Unione italiana. L’esigenza di una dimensione sistemica era consolidata dal potenziamento delle Unioni regionali – la cui costituzione diveniva obbligatoria e a cui venivano attribuite funzioni aggiuntive nell’ambito del coordinamento dell’economia regionale (art. 6, c. 5 e c. 6) – e di Unioncamere. Il d.lgs. 23/2011 prevedeva che l’organo di amministrazione dell’Unione nazionale fosse composto, oltre che dai rappresentanti delle Camere di commercio, da «tre rappresentanti designati dal Ministero dello sviluppo economico e tre rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata» (art. 7, c. 6). La nomina da parte del Ministero dei vertici di Unioncamere, nel combinato disposto con la valorizzazione del ruolo sistemico della rete, rappresentarono una significativa torsione dell’auto-governo delle singole Camere accentrando il sistema di coordinamento e di organizzazione.

³⁰⁷ A. D’Atena, *Tra autonomia e neocentralismo...*, op. cit., p. 265.

³⁰⁸ A commento della sentenza si veda P. G. Rinaldi, *Le camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Fascicolo 2, marzo-aprile 2008, p. 368.

La logica sottesa agli interventi della riforma del 2010 è la medesima in cui si è collocata la recente l. 7 agosto 2015 n. 124, c.d. Madia, che ha delegato il Governo al riordino del sistema camerale. L'art. 10 della legge 124 dava mandato all'esecutivo di attuare un'ampia riforma che può essere riassunta in cinque punti: una nuova determinazione del diritto annuale a carico delle imprese; la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione delle Camere da 105 a 60; il riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese presso le Camere di Commercio; la definizione da parte del Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Unioncamere, di standard nazionali di qualità delle prestazioni, in relazione a ciascuna funzione fondamentale, e di un sistema di monitoraggio; la riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e sul limite ai mandati, nonché delle unioni regionali, delle aziende speciali e delle società controllate.

È da tener presente che il riordino, prima ancora che toccare la struttura e le funzioni, era iniziato con un taglio del diritto annuale operato dall'art. 28 del d. l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014 n. 114, che aveva previsto una riduzione rispetto alla quota del 2014 del 35% nel 2015, del 40% nel 2016 e del 50% dal 2017. Da ultimo, il dimezzamento del diritto annuale, convalidato dal decreto interministeriale dell'8 gennaio 2015, è stato confermato, in assenza di altro intervento legislativo, con la nota n. 26505 del 16 gennaio 2018 del Mise³⁰⁹. Il diritto annuale, come ricordato, è sempre stata la principale entrata delle Camere, oltre ai diritti di segreteria e alle tariffe, e non ha mai inciso sul bilancio dello Stato poiché costituisce una forma di auto-tassazione delle imprese.

³⁰⁹ La misura del diritto annuale può essere fissa (per le imprese individuali iscritte nella sezione speciale o ordinaria, per le società semplici, per le società tra avvocati ex d. lgs. n. 96/2001 e per i soggetti iscritti al Repertorio Economico Amministrativo) o commisurata al fatturato. La quota fissa varia da un minimo di 15 euro a un massimo di euro 100. La misura del diritto annuale legata al fatturato è di 100 euro fissi per le imprese che non superano i 100.000 euro; per le imprese che superano tale soglia, sono previsti sette scaglioni che determinano aliquote dal 0,015 % al 0,001 %; gli importi così determinati vanno poi ridotti del 5%; è previsto in ogni caso il limite di euro 20.000. Il diritto annuale può variare da un minimo di euro 15 ad un massimo di euro 20.000 (per imprese che superano i 50.000.000 di euro di fatturato). I dati sono reperibile nella nota n. 26505 del 16/01/2018 del Ministero dello Sviluppo Economico, in <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/>

La riduzione del diritto annuale così operata mette a rischio alcuni servizi di supporto alle imprese direttamente svolti dalla Camere, con l'affidamento alla libera concorrenza di alcuni servizi (tra cui, ad esempio, il credito, la consulenza e il supporto all'export) che comporterebbero maggiori costi rispetto a quelli sostenuti per il diritto annuale, in particolare dalle piccole e medie imprese (PMI) che costituiscono il tessuto produttivo italiano³¹⁰.

Oltre al taglio del diritto annuale a mutare è anche la determinazione del fabbisogno e dell'utilizzo del fondo perequativo. Quanto ai costi per le funzioni amministrative ed economiche, il fabbisogno sarà definito in base ai costi standard, mentre quello relativo all'espletamento delle residue funzioni promozionali – quelle in cui si manifesta maggiormente l'autonomia dell'istituzione camerale – dovrà essere parametrato secondo ambiti prioritari definiti annualmente dal Ministero dello sviluppo economico (art. 28, c. 2): ciò significa che, oltre alla riduzione delle entrate per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle Camere, i fondi per l'attività non vincolata saranno d'ora in poi rimessi alla valutazione accentrata da parte del Ministero. Inoltre il fondo perequativo non sarà più deputato al solo riequilibrio tra territori dalle differenti capacità produttive, ma sarà utilizzato per premiare l'efficienza secondo la valutazione di un Comitato indipendente, prevalentemente nominato dall'amministrazione statale (art. 18, c. 9)³¹¹. Anche in questo caso si evidenzia la torsione del significato dello strumento poiché il fondo perequativo fu ideato come sistema federale finalizzato ad una solidale ripartizione dell'autofinanziamento tra territori dal diverso sviluppo economico e produttivo³¹².

³¹⁰ Uno studio dell'Ufficio Studi della CGIA di Mestre ha indicato con precisione quali servizi saranno sottoposti a limitazioni: «sostegno al credito (Confidi), il supporto all'internazionalizzazione, gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione, la funzionalità del Registro Imprese, la consulenza alle imprese, l'informazione statistico-economica, il controllo della legalità dei prodotti, la tutela dei consumatori e, soprattutto, la partecipazione ai finanziamenti dell'UE e al processo di formazione del diritto europeo» in G. Bortolussi, *Il sistema camerale in Italia: ruolo, valore e identità*, Franco Angeli, Milano 2014, p. 14.

³¹¹ Il Comitato indipendente è composto da cinque membri, ciascuno nominato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dello Sviluppo economico, dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dalla conferenza Stato – regioni e da Unioncamere (art. 4 bis, c. 2 ter). Il Comitato ha trovato disciplina nel decreto ministeriale del Mise del 7 febbraio 2018.

³¹² La già citata nota n. 26505 del 16/01/2018 del Ministero dello Sviluppo Economico ha confermato anche per il 2018 le aliquote di prelievo del diritto annuale spettanti a ciascuna

Per ciò che concerne le funzioni, la riforma Madia ha inteso confermare alcuni compiti già assegnati in precedenza e introdurre dei nuovi³¹³. Oltre a ciò ha inteso inserire alcuni divieti espliciti tra le attività delle Camere, in particolare per ciò che riguarda le azioni promozionali direttamente svolte all'estero in favore del PMI (art. 2, c. 2, d). Il complesso delle nuove funzioni mette in rilievo un duplice livello di problematicità legate alla natura dell'ente. In primo luogo, l'ampliamento delle funzioni implica una restrizione del margine di libertà d'intervento delle Camere, anche in ragione delle minori risorse a disposizione. Le funzioni non sono più, come auspicato dalla dottrina, dettate «solo per clausole e principi generali»³¹⁴, in modo che sia lasciata autonomia alle formazioni sociali di immaginare i possibili compiti da svolgere al servizio delle comunità parziali; esse sono cresciute sempre più nel numero e puntualmente disciplinate. Un secondo aspetto concerne il divieto di esercitare alcune funzioni determinate, in particolare quelle di promozione che attengono il cuore dell'autonomia. Anche in questo caso, il principio di sussidiarietà avrebbe dovuto ispirare un affidamento alle autonomie funzionali di tutti i possibili compiti che esse sono in grado di svolgere, salvo «definire il perimetro, in negativo, entro cui può muoversi l'azione», nella logica di evitare «conflittualità con altri enti»³¹⁵.

Dal punto di vista dell'organizzazione, uno dei principali obiettivi della riforma era quello di ridurre significativamente il numero delle Camere di Commercio per conferire maggiore efficienza al sistema. Sono state individuate un numero massimo di Camere nel territorio nazionale (60) e le soglie dimensionali minime (75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese), ponendo al contempo il criterio di almeno una Camera di Commercio in ogni

Camera: del 3,9% sulle entrate fino al a euro 5.164.569,00; del 5,5 sulle entrate tra 5.164.569,00 e 10.329.138,00; infine del 6,6% oltre 10.329.138,00. La metà delle quote così raggiunte è destinato alle Camere che presentano un numero ridotto di imprese nel loro territorio; l'altra metà è destinata a finanziare progetti di efficienza delle funzioni.

³¹³ Tra cui l'orientamento al lavoro e l'inserimento occupazionale dei giovani (cosiddetta alternanza scuola-lavoro); l'individuazione, a determinate condizioni, delle Camere di Commercio come punto di raccordo tra il mondo delle imprese e quello della pubblica amministrazione; la valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione del turismo.

³¹⁴ G. Pastori, *Significato e portata delle camere di commercio...*, op. cit., p. 21.

³¹⁵ *Ibidem*.

Regione. L'accorpamento delle Camere, così come attuato³¹⁶, appare una forma di giustificazione *ex post* della riduzione del diritto annuale che risulta funzionale ad una nuova dimensione sistematica della rete; al contempo, la ridefinizione degli ambiti territoriali di competenza sembra priva di una visione strategica di raccordo e coordinamento con i livelli di governo locali.

Nel complesso l'ultima riforma, pur non modificando formalmente la natura delle Camere, ha trasformato il significato complessivo dell'autonomia. Il riconoscimento pubblicistico per istituzionalizzare le formazioni sociali è tramutato in un assorbimento amministrativo delle stesse, spostando così l'equilibrio raggiunto nel '93 tra dimensione soggettivamente privata e funzionalmente pubblicistica verso l'amministrativizzazione soggettiva e funzionale dell'intero sistema camerale a cui rimane un residuo di collegamento con le realtà sociali grazie al sistema elettivo dei suoi organi. Gli enti camerali sembrano così tornare ad essere articolazioni della struttura statale a cui sono affidati compiti dettati dalla cabina di regia ministeriale.

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione delle Camere di Commercio, quali autonomie funzionali finalizzate alla rappresentanza e alla regolazione degli interessi economici, si è cercato di mettere in luce come, nelle diverse forme assunte, esse siano oscillate tra due polarità. Se all'origine esse erano istituzioni comunitarie private, sono state poi configurate, sulla base della normativa provvisoria del 1944, come «enti pubblici funzionali dipendenti dallo Stato», così da essere assimilate a una qualsiasi altra amministrazione pubblica³¹⁷; successivamente, con la l. 580/1993, sono stati nuovamente sottolineati il legame con le formazioni sociali e l'autonomia organizzativa che, progressivamente, è stata ridimensionata dalle riforme più recenti. Le Camere di Commercio, nell'evoluzione

³¹⁶ Il riordino territoriale del sistema camerale non è stato lineare: con la sentenza n. 261 del 13 dicembre 2017, la Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato illegittimo l'articolo 3, comma 4, del D. lgs. 219 del 2016. La Corte ha ritenuto fondate le censure avanzate dalle Regioni ricorrenti per la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non era stato esperito un tentativo di intesa con la Conferenza Stato – Regioni: un passaggio necessario – ha statuito la Corte – poiché il sistema camerale e la sua riorganizzazione funzionale incidono su ambiti di competenza statali e regionali.

³¹⁷ G. Pastori, *Significato e portata delle camere di commercio...*, op. cit., p. 15.

descritta, sono state dunque un «punto di confluenza»³¹⁸ tra le esigenze dello Stato di incidere sui rapporti economici e di quelle della società civile economica di trovare un luogo di rappresentanza e mediazione degli interessi.

Tra queste due possibili nature, la riforma Madia ha dato avvio ad un processo di amministrativizzazione che, almeno in parte, sacrifica l'autonomia e le forme di auto-governo dei processi economici. Un tale sviluppo trova parziale spiegazione nella difficoltà delle Camere di saper valorizzare il rapporto vitale con le comunità di riferimento. Anche dopo la riforma del 1993, il sistema camerale è apparso come luogo «dove le forze sociali sono state tentate da antiche logiche di lottizzazione corporativa»³¹⁹, «subalterno e strumentale a sostegno di interessi peculiari dei soggetti che lo componevano»³²⁰ e manchevole di un'apertura ai diversi livelli di governo territoriale. In questo senso, le Camere di Commercio hanno sviluppato la loro rappresentanza più nella logica del «corporativismo organicistico» che della «sussidiarietà», espungendo l'«ingrediente basilare e cioè la capacità di azione libera»³²¹.

Per superare queste disfunzioni – sentite dagli stessi rappresentati del sistema camerale³²² – la riforma cd. Madia ha però privilegiato un disegno di semplificazione e di normalizzazione della socialità istituzionalizzata nelle Camere: un processo che si pone in rapporto problematico con il nostro sistema costituzionale³²³, che «promuove l'assetto sociale pluralistico, riconoscendolo potenzialmente idoneo a perseguire l'interesse generale ed assecondandolo – entro certi limiti – con un pluralismo istituzionale»³²⁴. La legge di riforma non è dunque

³¹⁸ G. Berti, *Prospettive di rinnovamento*, op. cit., p. 64.

³¹⁹ G. De Rita, *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino 2002, p. 17.

³²⁰ D. Broggi, *Corpi intermedi e istituzioni intermedie*, in G. Bottalico, V. Satta, a cura di, *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Ancora, Milano 2015, p. 81.

³²¹ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, op. cit., p. 75.

³²² Si leggano in proposito i testi delle audizioni parlamentari svolte da Unioncamere durante l'iter di riforma in <http://www.unioncamere.gov.it/>.

³²³ A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2018, pp. 10 e ss.

³²⁴ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, op. cit., p. 57.

stata colta come un'occasione per superare e correggere i ripiegamenti corporativistici o localistici secondo la logica iscritta nella Costituzione per tutte le formazioni sociali³²⁵ e per rendere le Camere un luogo in cui le libertà economiche, espressione della socialità, potessero trovare una finalizzazione nell'alveo del sistema dei diritti³²⁶.

Un intervento legislativo in questa direzione sarebbe stato auspicabile anche in ragione della peculiarità degli interessi economici che trovano cittadinanza nelle Camere: essi si situano in una soglia che è al contempo espressione della libertà di iniziativa economica privata e garanzia dei presupposti della partecipazione economica. Per questa caratteristica delle libertà economiche, la collocazione delle Camere nel *tertium genus* tra pubblico e privato rappresenta, ancora oggi, un modello significativo, utile a evitare approcci neo-corporativi e, al contempo, a garantire l'apertura degli interessi economici al perseguimento di interessi e valori – a partire dal fondamento repubblicano del lavoro – di rilevanza costituzionale. Le Camere di commercio, infatti, «rappresentano il momento di più intensa istituzionalizzazione, possibile al giorno d'oggi, del mondo della produzione concepito nella sua unità e nel suo bisogno di coordinamento»³²⁷ e, in questo senso, sono un *unicum* istituzionale in cui la democrazia economica può integrare il dispositivo della rappresentanza politica, senza ricorrere ad un intervento arbitrario nel mercato dell'autorità politica³²⁸.

Una visione di questo tipo avrebbe dovuto ripensare sia la struttura, sia le funzioni delle Camere. Quanto alla *governance*, legata al sistema di cooptazione da parte delle associazioni, si sarebbe potuto prevedere un ritorno all'originario sistema di elezione diretta superare l'attuale democrazia «dimidiata»³²⁹ ed eliminare il

³²⁵ F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti...*, op. cit., p. 400.

³²⁶ Nella stessa visione si sono collocati i disegni di revisione o di abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: si veda A. Scalone, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionali*, n. 4/2017, pp. 915-917.

³²⁷ G. Berti, *Prospettive di rinnovamento*, op. cit., 1979, p. 64.

³²⁸ Sulla dimensione costituzionale delle libertà economiche si veda F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico...*, op. cit., in particolare pp. 52 e ss.

³²⁹ G. Sapelli, *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, Milano 2007, p. 159. C'è chi ha proposto,

monismo rappresentativo delle associazioni imprenditoriali. Relativamente alla missione delle Camere, essa poteva essere sviluppata non più a partire dalla «rappresentanza meccanica degli interessi», ma da un «ideale cooperativo e regolatore»³³⁰. Le Camere, in questo senso, più che rappresentare le imprese – compito questo che è affidato primariamente alle associazioni di categoria – si sarebbero dovute qualificare come luogo di «governo dei mercati verso livelli sempre più prossimi alla trasparenza e alla affidabilità perfetta»³³¹. Secondo questa prospettiva, le Camere non sarebbero più luoghi di rappresentanza degli interessi economici di fronte o – con le ultime riforme – entro allo Stato e alla pubblica amministrazione, ma enti di regolazione e di sviluppo dell'economia locale.

Vi è un ultimo profilo di cui l'accorpamento forzoso delle Camere voluto dalla riforma non si fa carico, ovvero il rapporto tra le autonomie funzionali e quelle locali. Le Camere di Commercio sono state riconosciute, fin dalla l. 121/1910, quali «enti pubblici» territoriali, ma non in senso stretto locali³³². Così, come le altre autonomie funzionali, sono sempre state espressione di due facce dell'autogoverno – il territorio e le comunità parziali – e, in questo senso, esse esprimono in senso funzionale il «più ampio decentramento amministrativo» che la Costituzione prescrive. A partire dalla legge 580 era stato avviato un coordinamento istituzionale tra *societas mercatorum* ed enti locali; inoltre, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, alcuni statuti regionali avevano previsto la presenza delle Camere nel sistema economico regionale e nei Consigli delle autonomie locali³³³. Le recenti riforme del sistema autonomistico e, più specificamente, la l. 56/2014 sull'abolizione delle Province hanno invece inciso negativamente nel raccordo tra autonomie territoriali e funzionali: l'abolizione dell'ente provinciale - senza una previa revisione costituzionale e senza un chiaro percorso redistributivo delle

inoltre, di eliminare la duplicazione tra consiglio e giunta, eleggendo un unico organo direttivo, e di eleggere direttamente il Presidente, in F. Zilio, *Ri-formarsi o riformati?*, in G. Bortolussi, *Il sistema camerale in Italia...*, op. cit., p. 124.

³³⁰ G. Sapelli, *La democrazia trasformata*, op. cit., p. 152.

³³¹ *Ivi*, p. 118.

³³² A. Amorth, *Le Camere di commercio dall'Unità d'Italia alla riforma*, op. cit., p. 40

³³³ B. Caravita di Toritto, *Camere di commercio e autonomie funzionali*, op. cit., pp. 9 – 10.

competenze, mediante uno stile «performativo metacronico»³³⁴ - ha fatto venire meno il naturale livello territoriale di riferimento, indebolendo la capacità di interlocuzione delle Camere di commercio con il sistema delle autonomie. Inoltre, a seguito della cosiddetta legge Delrio, i livelli di competenza riguardanti le economie locali si sono sovrapposti in un intreccio caotico e disarmonico: un esempio su tutti è l'affidamento alle Città metropolitane, con una evidente sovrapposizione con le funzioni dell'ente camerale, di «funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo economico» del territorio (art. 1, c. 44, l. e).

Ci si è soffermati a lungo sulla ricostruzione della parabola istituzionale delle Camere di Commercio a motivo del fatto che esse rappresentano uno sviluppo della modello pluralistico della rappresentanza. Si tratta, in effetti, di un'istituzione singolare perché, sorta prima del regime repubblicano, ha saputo trovare uno spazio di autonomia significativo in tutte le fasi della sua storia. In particolare, le Camere di commercio sono state laboratorio di partecipazione diretta e mediata degli imprenditori e, integrate con le rappresentanze dei lavoratori, hanno assunto un ruolo di coordinamento del complesso degli interessi economici a livello territoriale.

³³⁴ Uno stile che tende a provocare una “ferita” ordinamentale senza modificare prima le norme costituzionali di riferimento e, anzi, con la quale si rivendica la necessità di revisione, così S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, p. 126.

CAPITOLO III – DIMENSIONE COMUNITARIA DELLA DEMOCRAZIA SOSTANZIALE

È indubbio che molta parte delle disposizioni costituzionali trovino ormai attuazione mediante la normativa derivante dagli atti dell'Unione Europea e che sia stata trasferita in quella sede la competenza a legiferare in merito ai maggiori meccanismi di mercato.

Il processo di integrazione europea, come noto, ha vissuto varie fasi. La crisi economica e la sua legislazione hanno evidenziato i limiti strutturali del processo integrativo, soprattutto per ciò che concerne il rapporto tra sistema della politica economica e monetaria e dimensione sociale.

L'ordinamento europeo si è dunque trovato a dover affrontare la crisi avendo mantenuto l'impostazione di Maastricht sui diritti sociali, ma avendo introdotto una moneta "federale". Si è dunque creato un avanzamento disarmonico che ha condotto, nell'UE e anche nell'Eurozona, a una collisione tra sistemi di *welfare* e moneta unica³³⁵.

Tutto ciò ha riportato a galla quella linea di separazione tra mercato e regolazione, tra economia e autorità pubblica che lo Stato sociale aveva tentato di ricomporre al fine di istituire una dimensione che favorisse la partecipazione di tutti i cittadini – lavoratori alla vita della propria comunità.

In questo senso, era stato annotato, molto prima dell'avvento della crisi, che alla radice della crisi del rapporto tra Stato ed economia vi fossero due fenomeni paralleli e interconnessi: «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. L'economia nazionale, intesa come economia centrata essenzialmente sul mercato interno, e rivolta o aperta all'esterno solo per una sua parte percentualmente minoritaria, non esiste più. Tutte le economie, anche quelle dei grandi paesi industrializzati sono estroverse, ed

³³⁵ M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari 2016.

il loro grado di dipendenza dal funzionamento complessivo dell'economia-mondo è divenuto elevatissimo (...) Contemporaneamente – e coerentemente – le leggi dell'economia, 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. Rispetto a tutto questo, lo sviluppo di sedi istituzionali di livello internazionale o sovranazionale (regionale) ha funzionato da tentativo di risposta, ma allo stesso tempo di ulteriore accelerazione dei processi (...). Anche se l'attenzione degli studiosi delle costituzioni nazionali si è concentrata soprattutto sulle sfide poste dall'integrazione che è stata formalizzata in termini istituzionali, piuttosto che su quelle conseguenti all'integrazione (economica) priva di qualunque formalizzazione, i due fenomeni non possono essere separati». La conclusione, riprendendo una definizione di G. Guarino, era che «la loro comune conseguenza è stata la radicale messa in discussione della sovranità degli Stati (tanto che è stato scritto che 'proprio con riguardo ai poteri di più diretto intervento nella economia, lo Stato diviene non-Stato')»³³⁶.

Si colloca dunque nell'abbandono del territorio da parte dell'economia e nella sovrapposizione tra legislazione comunitaria ed interna il problema del rapporto tra Costituzione italiana e diritto dei Trattati sui rapporti economici.

Un punto di partenza per osservare il rapporto Stato ed economia nella prospettiva europea può essere certamente quella che è stata definita la «costituzione funzionale», secondo cioè il metodo funzionalista che ha caratterizzato il progresso dell'integrazione europea; essa «lascia alle forme della determinazione nazionale, intesa come determinazione necessariamente democratica, solo la fase dell'attuazione interna, mentre affida all'esterno il compito di determinare gli assetti di fondo in cui si sostanzia il nuovo ordinamento costituzionale»³³⁷. Una

³³⁶ M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in «Rivista di diritto costituzionale», n. 1996, p. 161. Da ultimo sul tema, si veda: A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010.

³³⁷ A. Mangia, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in «Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 2/2018, p. 12.

Costituzione funzionale dunque che è essenzialmente economica e che sostituisce la *rule of law* con la *rule of economics*. Una Costituzione dunque mirante a limitare i processi di democratizzazione e precisamente ad ostacolare – con espressione di Hayek – la «democrazia illimitata». L’economista scriveva, infatti, che «una volta data licenza ai politici di interferire nell’ordine spontaneo del mercato, essi iniziano quel processo cumulativo che, per necessità intrinseca, porta a un crescente dominio della politica sul sistema economico»³³⁸.

Il principio della concorrenza tra mercato unico e principi costituzionali.

Il problema della democrazia economica in Europa si inserisce in quel lungo processo di revisione del ruolo dello Stato o, per meglio dire, del potere pubblico rispetto al mercato, svariando dal paradigma dello Stato “salvatore” a quello “regolatore”.

Il tema della 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, infatti, si staglia a momento esiziale per garantire una effettiva partecipazione: senza modalità di rapporti equilibrati, infatti, sembra impossibile poter garantire un’effettiva partecipazione dei lavoratori. Oltre al fatto che tale mancanza incide anche su altre dimensioni di diritti che la nostra Costituzione tutela tra cui: la libertà delle imprese concorrenti, la libertà dei consumatori e, infine, la libertà e sicurezza delle generazioni future³³⁹.

Per quanto riguarda il principio concorrenziale nell’ordinamento italiano è indubbio, infatti, che a seguito della legge 287/1990 che era stata introdotta e fondata sull’art. 41 e della riforma dell’art. 117, co. II, lett. e, della Costituzione si possa dire raggiunta quella “pacificazione” tra principi costituzionali e sistema di

³³⁸ F. A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e dell’economia politica*, vol. 3, il Saggiatore, Milano 1986, p. 525.

³³⁹ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, op. cit., pp. 64 – 67.

mercato autonomo, ancorché non privo di correttivi che rendano i suoi operatori responsabili delle scelte economiche³⁴⁰.

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 impostata 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 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»³⁴¹, 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 si sono instaurati nel mercato unico europeo.

La frizione più evidente con il disposto 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 portare 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 promuove³⁴².

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

³⁴⁰ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, op. cit., p. 61.

³⁴¹ M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 119.

³⁴² G. Amato, *Il potere e l'antitrust. Il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 9 e ss.

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»³⁴³.

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 priva di forme di potere fattuale.

La partecipazione economica nello spazio europeo: cosa rimane?

Come è noto, l'Unione Europea sorge su presupposti e modalità di sviluppo assai diversi tra loro. In particolare, anche dietro alla scelta di un percorso federale si sono celate diverse opzioni, anche 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»³⁴⁴.

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

³⁴³ F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, op. cit., p. 63.

³⁴⁴ C. Pinelli, *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, in www.astrid-online.it, p. 8.

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, comma 2).

L'Unione Europea si trova ad essere, sulle tematiche affrontate in questa ricerca, un punto di avanguardia e, insieme, di retrocessione. Essa, infatti, si è fatta promotrice di uno sviluppo insperato 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 uno stato di forti asimmetrie all'interno dello spazio comune.

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, esso è sintetizzabile nella formula «Smith abroad, Keynes at home»³⁴⁵, 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»³⁴⁶ 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-mercato dell'Unione come collisione in grado di svuotare la Costituzione economica³⁴⁷.

³⁴⁵ R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987.

³⁴⁶ C. Pinelli, *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 2.

³⁴⁷ M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in «Politica del diritto», n. 4/1992, p. 589.

Sindacalismo europeo e dialogo sociale.

Il sindacalismo europeo ha una storia di lungo corso. In particolare è il 1973 che segna un momento di svolta, allorquando viene fondata la *European Trade Union Confederation* (ETUC), la Confederazione Europea dei Sindacati (CES). In verità il processo di creazione della CES era sorto negli anni '50, di pari passo con il processo di costruzione del mercato unico. In essa sono progressivamente confluite tutte le maggiori organizzazioni europee, sia quelle più antiche di tradizione comunista, sia cattolica, sia quelle di nuova o recente formazione³⁴⁸. Ad affiancare la CES, a seguito del percorso di ampliamento della dimensione sociale comunitaria, sono sorte altre due organizzazioni: la Confederazione Europea dei Quadri (CEC) e la Confederazione Europea dei Sindacati Indipendenti (CESI).

Il sindacalismo europeo, dunque, si struttura in maniera sostanzialmente unitaria e non ha visto quella scomposizione ideologica presente nel nostro Paese.

Da parte datoriale, l'organizzazione unitaria è *BusinessEurope* (precedentemente denominata Unione delle Industrie della Comunità Europea, UNICE)³⁴⁹.

Le relazioni sociali europee sono peculiari perché sono a-conflittuali, nel senso che è esclusa la competenza dell'Unione sul diritto di sciopero e di serrata.

Il processo di integrazione europea ha favorito meccanismi di rappresentanza delle organizzazioni sindacali per almeno due ragioni che si cercherà di mettere in luce: la prima è relativa allo scopo immediato della costruzione del mercato che necessitava dunque, da subito, di una forma di dialogo con le parti sociali; dall'altro lato anche a motivo del *deficit* di rappresentatività delle istituzioni europee che dunque ha favorito almeno il consolidamento di relazioni sindacali sovranazionali a compensazione.

³⁴⁸ Ad oggi la CES è composta da novanta confederazione e undici confederazioni di settore: dati in www.etuc.org (ultimo accesso ottobre 2019).

³⁴⁹ *BusinessEurope* è composta da quaranta tra federazioni e confederazioni nazionali. Anche il panorama associativo datoriale è sostanzialmente unitario, ma sono presenti anche altre sigle: l'Unione Europea Piccole e Medie Imprese, il Comitato Organizzativo Padronati Agricoli; il Centro Europeo per le imprese pubbliche.

Invero, l'art. 153, c. 5, del TFUE esclude la competenza dell'Unione relativamente al «diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata» che permangono materie di competenza esclusiva degli Stati; ma allo stesso tempo, al c. 1, «sostiene e completa» l'azione degli Stati relativamente alla «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 differenza tra i due commi ha posto una distinzione circa le modalità di decisione: all'unanimità per la rappresentanza dei lavoratori e la cogestione; a maggioranza per l'informazione e la consultazione. Ciò ha comportato che l'Unione abbia sostanzialmente fatto una grande attività legislativa per quanto riguarda informazione e consultazione, mentre la contrattazione non è mai stata oggetto di regolazione.

I confini tra le due disposizioni menzionate è labile e rappresenta la mediazione che è stata recepita dal Trattato su una materia ove le differenze di modelli tra gli Stati membri sono notevoli. Ad indicare però una certa incidenza e l'ormai forte presenza del dialogo tra istituzioni e parti sociali nell'ordinamento comunitario c'è l'art. 152 TFUE secondo cui «l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo fra tali parti, nel rispetto della loro autonomia». Altro importante elemento è il riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali del diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro «di negoziare e concludere contratti collettivi, a livelli appropriati».

Poste queste premesse circa la competenza dell'Unione sulle materie di cui trattiamo, è giusto addentrarci in quella che, a nostro avviso, è la peculiarità del modello europeo ovvero il cd. dialogo sociale.

Esso ebbe una svolta decisiva con l'Atto Unico Europeo del 17 febbraio 1986 (ed entrato in vigore il 1° luglio 1987) che mise nero su bianco l'impegno a livello europeo per una definizione più precisa delle «relazioni contrattuali» (art. 118 Trattato di Roma, ora 155 TFUE).

La categoria delle «relazioni contrattuali» era allora formata da una eterogenea composizione di procedure di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali da parte delle istituzioni comunitarie: dai semplici “scambi di opinione” in sede consultiva alla concertazione, fino al dialogo sociale vero e proprio.

A seguito dell’Atto Unico, che aprì la strada agli interventi “sociali” della Commissione presieduta da Jacques Delors, ci fu il Trattato di Maastricht, con il suo allegato sulla politica sociale, che valorizzava il metodo del dialogo sociale all’interno nel procedimento legislativo comunitario; gli artt. 3 e 4 dell’Allegato, infatti, dopo essere stati incorporati nel Trattato di Amsterdam nel Trattato sulla Comunità Europea, sono giunti fino a noi con gli art. 154 e 155 TFUE.

Di recente, anche il Pilastro europeo dei diritti sociali è entrato nel merito delle relazioni sociali. All’art. 8 (rubricato «Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori») si legge che vi è, in capo alle parti sociali, il diritto di essere «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».

Si riconosce, anche in questo caso, senza andare oltre la disciplina dei Trattati, una parte attiva delle parti sociali negli Stati e a livello europeo, secondo un principio di sussidiarietà del livello più congruo degli accordi e della loro realizzazione.

Il passaggio più significativo del ruolo dei sindacati in Europa è stata l’istituzionalizzazione della funzione normativa della contrattazione collettiva introdotta con il Trattato di Amsterdam e ora confluita nell’art. 154 TFUE.

Tra i problemi aperti del dialogo sociale rimane il tema della rappresentatività. Nel diritto comunitario, infatti, manca una nozione di rappresentatività. Il tema viene ad emergere poiché la rappresentatività ha una funzione di filtro al fine di selezionare i soggetti legittimati al “dialogo”, sia per ciò che concerne il procedimento di consultazione da parte della Commissione, sia per l’iniziativa delle stesse parti sociali alla negoziazione. In verità, in questo secondo caso si tratta piuttosto di un

processo di “autolegittimazione” (si veda la sentenza del Tribunale europeo di primo grado che, con la sentenza n. 135/96, decidendo circa l’estromissione di una sigla dalla trattativa con le istituzioni, ha affidato al Consiglio e alla Commissione il compito di verificare, caso per caso, che vi sia una rappresentatività cumulativa sufficiente; con ciò non risolvendo, neanche in via interpretativa, il problema della rappresentatività).

Il dialogo sociale si sviluppa a partire dal riconoscimento di Amsterdam, secondo diverse modalità di contrattazione collettiva: «una libera ed una vincolata; una “a monte”, precedente l’emanazione di provvedimenti legislativi da parte dell’Unione e una “a valle”, la quale a sua volta si distingue a seconda che la contrattazione collettiva attuativa sia quella europea o quella nazionale, interna ai singoli Stati»³⁵⁰. Quanto alla concertazione “a monte”, ai sensi dell’art. 154 TFUE, la Commissione «ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell’Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti»; inoltre essa, «prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un’azione dell’Unione». Dunque alle parti sociali viene riconosciuta una valenza del tutto peculiare nel campo della politica sociale.

Si tratta della procedura di consultazione obbligatoria *ex ante* delle formazioni sociali. Si evidenzia che l’art. 154 prevede tale procedura ancor prima di verificare con le parti sociali il contenuto, ma solo per giudicare sull’opportunità di avviare un *iter* legislativo sul tema.

Tanto è vero che, solo a seguito di questa prima consultazione, la Commissione, qualora ravvisi la necessità di intraprendere l’azione, «consulta le parti sul contenuto della proposta prevista». In questa seconda fase è dunque previsto un controllo nel merito della proposta che può portare a diversi esiti. Le parti sociali possono formulare un «parere o, se opportuno, una raccomandazione» o, in alternativa, chiedere di avviare un procedimento ex art. 155 TFUE, ovvero – come

³⁵⁰ F. Lunardon, *Le relazioni collettive*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato, a cura di, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 439 e ss.

si vedrà a breve – iniziare una trattativa con la stessa Commissione per giungere a un accordo che possa essere recepito dal Consiglio sotto forma di direttiva.

La procedura di consultazione delle parti si sviluppa dunque sia sull'*an* che sul *quomodo*, e lascia aperta la possibilità delle parti sociali di attivarsi per raggiungere un accordo con la Commissione in alternativa al procedimento normale di approvazione delle direttive.

L'attività di contrattazione collettiva a livello europeo è poi attuabile secondo due procedimenti distinti: uno previsto dai Trattati (art. 155) e l'altro rimesso alla libertà delle parti sociali. Quanto al primo, il Trattato sancisce che «il dialogo tra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi». Il comma 2° prevede che «gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'art. 153, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base a una decisione del Consiglio su proposta della Commissione». Si tratta della procedura mediante i cd. accordi per la concertazione legislativa che, nel passato, hanno condotto a normative sui congedi parentali e sul rapporto di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato. Quanto alla contrattazione “libera”, cioè al di fuori dei procedimenti istituzionalizzati dell'Unione, l'accordo da essa prodotto equivale ad una raccomandazione che le parti sociali, nei singoli Stati, possono decidere di non attuare.

Quanto alla concertazione cd. “a valle”, essa si sviluppa attorno alla possibilità, mediante la contrattazione collettiva nazionale, di attuare gli obblighi imposti dalla normativa europea. Il protocollo sociale di Maastricht aveva recepito chiaramente tale possibilità che è stata trasposta all'interno del Trattato: «uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma del par. 2 o, se del caso, una decisione del Consiglio adottata conformemente all'art. 155» (art. 153, par. 3). L'ordinamento europeo dunque chiaramente affida alle parti sociali la possibilità di attuare mediante accordi le

forme di recepimento interno delle norme comunitario, scalfendo in questo modo l'esclusività della legge in termini di ricezione.

Tale riconoscimento però è parziale laddove si ravvisa ancora la centralità della volontà degli Stati circa l'affidamento alle parti sociali della trasposizione interna del diritto comunitario. La norma in parola, infatti, indica il potere dello Stato («può») di attivare tale procedura; esso inoltre ha l'obbligo di verifica dell'effettività del recepimento delle direttive da parte delle parti sociali, verificando se «le parti sociali abbiano stabilito con un loro accordo le necessarie disposizioni di attuazione, fermo restando che lo stato membro deve prendere le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva o detta decisione».

I modelli procedimentali esposti, in generale, hanno dunque riconosciuto un ruolo di rilievo alle parti sociali a partire dall'Atto Unico del 1986.

Quanto alla concreta attuazione di tali misure, esse si sono sviluppate con diversa intensità. Si è detto che la forma di co-legislazione ha avuto alcuni esiti, ma nel tempo ha perso forza e sembra esaurita la fase storica in cui, attraverso l'art. 155, è possibile introdurre nuove regolazioni.

In molti casi la Commissione è intervenuta direttamente, previa consultazione ex art. 154 TFUE, in assenza dell'accordo delle parti sociali (si vedano, ad esempio, le dir. 2008/104 sul lavoro tramite agenzia e 2009/38 sulla modifica della direttiva sui Comitati aziendali europei).

Si è inoltre aperta negli ultimi anni la strada di accordi raggiunti mediante una contrattazione autonoma (ovvero attuata dalle parti sociali, a prescindere dalla decisione del Consiglio) e volontaria (ovvero iniziata senza che vi fosse stata una previa iniziativa da parte della Commissione). Queste tipologie di contrattazione hanno condotto a numerosi accordi intersettoriali e settoriali e sono state incoraggiate dalla Commissione, tanto da configurarsi oramai come una modalità di svolgimento delle relazioni sociali in ambito comunitario, denominato Metodo Aperto di Coordinamento.

Proprio dall'insieme di questi accordi informali è sorto un fascio di accordi trasversali di matrice contrattuale, separato dalle forme istituzionalizzate previste sia nei Trattati che nei singoli Paesi, denominato *Transnational Collective Bargainig* (TBC).

Questa tendenza al livello informale della contrattazione collettiva indica una trattoria sempre meno istituzionalizzata della contrattazione e sempre più ancorata alla cd. *soft law*.

L'esperienza del dialogo sociale rappresenta un *unicum* di partecipazione delle parti sociali ai processi decisionali dell'Unione europea: esso, infatti, ha valorizzato i sindacati e le parti datoriali attribuendo loro un ruolo da co-legislatori. Si tratta di una valorizzazione che ha comportato, al di là degli esiti in termini di direttive prodotte, una valorizzazione del movimento sindacale ben al di là delle forme che il nostro ordinamento ha previsto. Si è così realizzato un paradosso della costruzione europea: di fronte a un meccanismo di legittimazione democratico-parlamentare ancora fragile e recessivo rispetto alla volontà degli Stati, si è riconosciuto un meccanismo indiretto di partecipazione dei lavoratori tramite le loro rappresentanze. Si è dunque introdotto un principio di pluralismo della rappresentanza democratica che ha affinità con il sistema costituzionale della democrazia economica.

Ciò peraltro ha ridotto anche le distanze tra la nostra Costituzione e l'ordinamento europeo nel riconoscimento e nella promozione delle formazioni sociali come luoghi in cui si realizza la personalità e dunque istituzioni da valorizzare.

Rimane ancora, come si è visto nella recente vicenda citata, il problema del Leviatano che incombe sulla struttura istituzionale europeo, ovvero la dirimente rappresentatività degli Stati nel corpo (fisico) dei propri capi di Stato e di Governo presso il Consiglio. Anche in questo caso, il pluralismo sociale si scontra di fronte alle pretese del monismo statale e così Stato e mercato tornano a fronteggiarsi piuttosto che a riunirsi per realizzare le finalità costituzionali.

Dopo il "Pilastro sociale": l'Europa al crocevia.

La progressiva valorizzazione e protezione dei diritti sociali in Europa, anche mediante il ruolo attivo delle parti sociali europee, è un fatto di cui bisogna 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.

Il Pilastro, dopo una consultazione avviata dalla Commissione, ha condotto ad una raccomandazione della Commissione (n. 2017/761 del 26 aprile 2017) e a una proclamazione inter istituzionale 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 sembra dunque non contenere 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 attuazione 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 conclusione, sempre in termini di rappresentatività, c'è anche da menzionare il fatto che l'ordinamento istituzionale dell'Unione Europea ha saputo distinguere due piani della rappresentanza delle parti sociali: da una parte, infatti, abbiamo il Comitato economico e sociale europeo, quale organo rappresentativo del pluralismo e di sola funzione ausiliare; da questo è distinto il ruolo delle parti sociali in quanto tali, che contribuiscono alla produzione legislativa in modo diretto. Una tale ripartizione sembra una prospettiva di interesse anche per il sistema costituzionale interno che, collocandosi nel tracciato della Costituzione, potrebbe agevolare un coinvolgimento delle parti sociali definito, in termini di competenze e rappresentatività.

CONCLUSIONI

«La situazione del mondo venutasi a delineare può forse essere riassunta con la seguente immagine: nella prima modernità (delimitata e organizzata entro la cornice nazional-statale) capitale, lavoro e stato hanno giocato a fare le formine dentro il recinto della sabbia, rubandosele reciprocamente dalla paletta secondo tutte le regole del “conflitto istituzionalizzato”, mentre ora all’improvviso all’economia è stata regalata una ruspa con la quale essa spiana l’intero recinto. Sindacati e forze politiche assistono alla scena immobili e stizziti; e chiedono aiuto»³⁵¹. È questa l’immagine utilizzata da Ulrich Beck per indicare gli equilibri dei rapporti economici oggi.

L’intervento dello Stato, in particolare nella tutela dei diritti sociali, è in una fase di grave arretramento. Con ciò, come abbiamo detto più volte, non si intende sminuire il ruolo dell’autorità pubblica che, anzi, assume un rilievo accresciuto per la tutela dei diritti a motivo delle difficoltà rappresentative delle forze sociali tradizionali. Il mutamento dei rapporti economici però ridisegna i compiti e le modalità attraverso cui è possibile adempiere alle finalità da parte degli attori pubblici statali che rischiano, diversamente, di essere travolte dalla “ruspa” di meccanismi sovranazionali.

La Costituzione italiana presenta, come si è cercato di mostrare, una prospettiva giuridico-concettuale avanzata circa i rapporti economico-sociali; inoltre racchiude, fin dal suo testo originario, una serie di strumenti di democrazia economica, frutto di una conciliazione tra le correnti progressiste e quella cattolico-democratica, e che sono stati racchiusi nell’idea di “democrazia sostanziale”.

Nel primo capitolo si è inteso sottolineare il legame tra le rivendicazioni sociali degli inizi del Novecento, che una fetta sempre più grande della popolazione avanzava, e l’affioramento di un pluralismo sociale sempre più organizzato. Questi due fenomeni hanno provocato una crisi del monismo statale incapace di

³⁵¹ U. Beck, *Il lavoro nell’epoca delle fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino 2000, p. 42.

raccogliere le istanze sociali emergenti. La crisi dello Stato, rilevata dalla dottrina italiana, ebbe come esito l'instaurazione del regime corporativista, che intercettò esattamente le istanze sopra menzionate: il corporativismo, infatti, intese dare una forte rappresentanza istituzionale alle parti sociali e, al contempo, tramite il loro consenso, attuare politiche economiche in grado di creare condizioni per una maggiore occupazione.

Nel secondo capitolo si è posta l'attenzione sulla concezione specifica della democrazia costituzionale; essa è, come si è cercato di esplicitare, una democrazia sostanziale, ovvero capace di estendere il proprio raggio di azione, non limitandosi ai rapporti politici. La democrazia sostanziale trova il suo fondamento nel lavoro e, dunque, si pone come progetto trasformativo della società verso la realizzazione di quelle condizioni di uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 della Costituzione. Il lavoro, dunque, è il centro dei rapporti non solo economici, ma anche politici della comunità prefigurata dai Padri costituenti. Pertanto, a partire dal lavoro, è stato necessario a nostro giudizio, ripercorrere le norme del titolo III della prima parte della Costituzione. Si sono in questo senso rilette le disposizioni sull'iniziativa e sull'attività economica, e, ancor prima, sui sindacati.

Ci si è poi concentrati sull'articolo 46 della Carta costituzionale. Esso è stato preso a modello del sistema dei rapporti economici riletto alla luce della dimensione sostanziale della democrazia. Tale scelta è stata dettata dal fatto che si ritiene che la mancata attuazione legislativa della partecipazione dei lavoratori all'impresa abbia compromesso l'intero sistema dei rapporti economici. La mancata previsione di forme di coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese ha ostruito il canale di una partecipazione economica diretta, favorendo relazioni industriali mediate dal movimento sindacale.

La mancata attuazione dell'articolo 46 è però anche 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 fordista di subordinazione del lavoro. In questo senso si è messo in luce come solo le forme di partecipazione che abbiano una effettività capace di incidere sulle

strategie di organizzazione e strategiche dell'azienda possano veramente essere in grado di corrispondere al modello costituzionale. Una partecipazione veramente incisiva è, infatti, in grado di porre costantemente le basi affinché l'autoorganizzazione sindacale possa trovare solido fondamento, a partire da un contributo costante dei lavoratori, riequilibrando così i rapporti di forza all'interno delle aziende. Viceversa altre forme di coinvolgimento dei lavoratori – in particolare quelle che si stanno sviluppando nelle imprese cd. intelligenti – 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, infatti, la libertà dei lavoratori all'interno di un disegno funzionalista che però non li vede partecipi delle istanze ultime del loro contributo. Nella terza parte del secondo capitolo si è voluto guardare alle norme sulla partecipazione economica “mediata” attraverso le istituzioni della rappresentanza, prendendo in esame il Consiglio nazionale di economia e lavoro e le Camere di Commercio, quali luoghi di coordinamento degli interessi economici. In questo capitolo si è voluto sottolineare come le istituzioni rappresentative degli interessi economici e sociali siano espressione di un primato costituzionale esercitato sui rapporti di mercato mediante un pluralismo di strumenti non riducibile alla sola sfera della legittimazione democratico-elettorale³⁵². Inoltre si è giunti alla conclusione che la mancata attuazione di strumenti di collaborazione dei lavoratori, ai sensi dell'art. 46 Cost., abbia occluso la strada di un circuito virtuoso tra partecipazione e rappresentanza delle parti sociali, rendendo istituzioni come il CNEL terminali di un sistema rappresentativo che non trova fondamento nella partecipazione economica e “feriale” dei lavoratori.

L'ultimo capitolo è stato dedicato allo sviluppo del tema della partecipazione economica nella prospettiva comunitaria. In questa parte della ricerca si è voluto sottolineare il ruolo propositivo delle parti sociali europee nella costituzione della dimensione sociale dell'Unione europea; in particolare, si è inteso valorizzare il

³⁵² L. D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, in «Rivista AIC», n. 3/2018.

ruolo del dialogo sociale europeo come strumento di concertazione istituzionalizzata.

L'analisi svolta porta ad alcune prime conclusioni. In primo luogo, ci si può chiedere oggi che cosa rimanga della sostanza dell'edificio pluralistico che, come evocato, fonda «la politicità statale su pregresse articolazioni sociali e istituzionali e non sul vuoto dei rapporti inter-individuali»³⁵³. Una domanda non irrilevante visto che, dal punto di vista costituzionale, la Repubblica e le formazioni sociali sono compartecipi nella realizzazione del fine dello svolgimento della persona (artt. 2 e 3 Costi.) e che, in particolare, quelle rappresentative degli interessi economici incidono sul fondamento dei rapporti economici ed hanno un ruolo decisivo nell'attuazione che la Costituzione pone all'intero ordinamento.

Per cercare di condurre un'analisi del nostro momento storico e della difficoltà dei corpi intermedi pare utile prendere le mosse dal processo che è stato definito di “disintermediazione”. Fenomeno complesso che, secondo alcune indagini demoscopiche, sarebbe inarrestabile e frutto della strutturazione consolidata dei rapporti sociali contemporanei³⁵⁴. Innanzitutto, come è stato rilevato, oggi ci troviamo dinnanzi al problema opposto rispetto ad un secolo fa: se, allora, il problema era la forza dei corpi intermedi e la difficoltà di conciliarli con l'unicità dello Stato, oggi invece ci troviamo dinnanzi alla fragilità delle formazioni sociali e a un ordinamento che ne riconosce non solo la possibile esistenza, ma anche il ruolo fondamentale³⁵⁵. Qui nasce il problema della “disintermediazione”, fenomeno complesso che si compone di due fattori: la crisi del mediatore-rappresentante e il desiderio di immediatezza del rappresentato. Le due componenti si incrociano e si fondono in una spirale che pone sempre più in discussione le tradizionali forze

³⁵³ F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in «JuOnline», n. 2/2018, p. 41.

³⁵⁴ Si fa riferimento alla ricerca condotta dalla Società IPSOS per la CISL che, rilevando la sfiducia dei lavoratori nel sindacato, descrive la disintermediazione come “fenomeno inarrestabile”. La ricerca non è stata pubblicata, ma si possono reperire le conclusioni in www.ildiariodellavoro.it (ultima consultazione febbraio 2019).

³⁵⁵ F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, op. cit., p. 41.

sociali; essa assume le forme di quella che è stata definita “contro-democrazia”³⁵⁶ in cui i cittadini partecipano sì, ma attraverso l’opposizione alla classe dirigente più che mediante un tentativo di integrazione e completamento con la stessa.

Sulla crisi del mediatore, si può annotare che la socialità nel nostro Paese si sia consolidata attraverso enti di lunga tradizione che affondano le proprie radici agli albori del ‘900 e che, salva la parentesi fascista, hanno attraversato tutto il “secolo breve”. Questa galassia composita di realtà si è costruita attorno all’adesione dell’associato mediante la “tessera”, ai circoli locali, alle sezioni, alle attività sociali e caritative. Oggi queste attività fanno più fatica a mantenersi vive, frammentandosi sempre più in segmenti specializzati. Molte e pluriformi – certamente esulano dalle competenze di chi scrive – le cause di questo mutamento. Tra queste se ne possono annoverare due. In primo luogo, le associazioni un tempo erano il “tutto” della dimensione sociale: si entrava in un’associazione – e perciò in un modo culturale, oltreché sociale – da giovani e attraverso questo si sviluppavano relazioni, momenti di confronto e di svago. Oggi non è più così: l’offerta di servizi e di luoghi di confronto è notevolmente aumentata e diversificata, aprendosi ad una rete capace di connettere in modo globale ed economicamente accessibile eventi ed idee. Un secondo elemento di cesura dell’inizio del XIX secolo è la caduta dei mondi culturali forti che aveva caratterizzato il Secondo Novecento. Ciò ha creato, in breve tempo, un superamento di alcuni nuclei associativi o ne ha comportato un decisivo ripensamento. È tramontato il mondo associativo che aveva inteso la sua azione come un “prolungamento” e una estensione di alcune azioni sociali dei partiti di massa, in favore di movimenti sociali che rivendicano autonomia e libertà rispetto ai partiti³⁵⁷.

Circa l’attuale stato di salute dei sindacati dobbiamo riconoscere che, a differenza degli anni del dopoguerra, la società si muove attraverso un’articolazione meno organizzata e più pulviscolare, ma non per questo meno feconda e ricca. Viviamo

³⁵⁶ P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma 2009.

³⁵⁷ Si veda, per un’indagine sociologica, R. Biorcio – T. Vitale, *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, Roma 2016.

un tempo in cui le “grandi” organizzazioni fanno fatica a vivere e in cui la rappresentanza organica arretra, ma proprio per questo, più che l’ambizione di creare gruppi, bisognerebbe forse avere la pazienza di raccordare piccole esperienze di bene sociale. In questo senso si è verificato quello che la filosofa Simone Weil aveva auspicato per creare le condizioni di «ambienti» – piuttosto che di associazioni – nei quali ciascuno è libero pienamente di esprimere la propria opinione e il proprio dissenso e in cui le azioni sono circoscritte a ciò che è necessario per dare concretezza alle sole idee condivise.

Dunque, non è vero che le mediazioni in campo economico sono scomparse, ma hanno assunto forme molte differenti da quelle che avevano qualche decennio fa. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un pluralismo sociale molto più frammentato e raggruppato per singole istanze e finalità. Svaniscono i gruppi sociali ove, un tempo, si faceva tutto, in favore di gruppi più ideologicamente e socialmente trasversali in cui ci si pone degli obiettivi specifici. Sono gruppi dunque più funzionali al perseguimento di idee concrete ed attuabili. «Sembra – è stato recentemente scritto – così prendere corpo uno stile di partecipazione, animato dai cittadini attivi, che non coagula interessi stabili o formazioni sociali durature, bensì valorizza un impegno mirato, spesso di singoli individui, attorno a specifiche progettualità amministrative. Non vi è nemmeno necessariamente una prospettiva politica complessiva a ispirare e indirizzare questa forma diffusa di partecipazione, bensì un’attivazione spesso generosa, ma per lo più puntuale e concreta, che si attiene al piano dell’amministrazione condivisa»³⁵⁸.

Si sono richiamate le tesi che analizzano la nuova grande trasformazione del lavoro e si è detto che il limite strutturale di tale crisi è legato al fatto che non vi sia un contro movimento in grado di “reagire” ai nuovi sistemi produttivi. È stato, infatti, scritto che, a differenza dell’inizio del ‘900, la «mancanza di organizzazione e mobilitazione e assenza di un’offerta politica attrattiva inibiscono quel potenziale di politicizzazione da domanda che pure ci sarebbe»³⁵⁹. Si tratta allora di una

³⁵⁸ F. Pizzolato, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, op. cit., p. 51.

³⁵⁹ M. Ferrera, *La società del Quinto Stato*, op. cit., p. 27.

difficoltà post-moderna che non accompagna, a differenza di quanto avvenuto nel secolo scorso, la rivendicazione di diritti, che scompone la partecipazione in frammenti difficilmente componibili. Una situazione che invita, come si è cercato di mettere in luce, a riconsiderare la partecipazione dei lavoratori come strumento “di base” per l’attivazione di processi comunitari e di responsabilizzazione del processo produttivo.

Al termine di questo itinerario di ricerca non si può non riaffermare una premessa che l’ha mosso: la partecipazione economica e le forme della democrazia sostanziale in campo economico non possono ambire alla sistematicità istituzionale che altre forme di partecipazione assumono nelle democrazie contemporanee. Ciò di cui però esse si fanno carico è di proporre percorsi di democrazia anche in ambiti di socialità ove il “politico” non può e, in certo senso, non dovrebbe entrare. In questo senso, emerge ancora una volta il ruolo peculiare della partecipazione dei lavoratori all’impresa come modalità di attivazione di processi di democrazia oltre la dimensione politica.

Le numerose peculiarità italiane in merito alla partecipazione economica e, in particolare, di quella dei lavoratori sono state presentate. La domanda che ci si può porre dunque è se queste peculiarità siano positive e se esse possano reggere all’urto dell’integrazione europea.

Appare convincente l’ipotesi di chi ha sottolineato che la normativa europea non può, ad oggi, costituire il presupposto necessario all’introduzione cogente di forme di partecipazione dei lavoratori, ma certamente può far sì che si rimuovano quelle forme di ostruzione ai percorsi partecipativi che si sono manifestate nella storia repubblicana. Infatti il nostro ordinamento si presenta «di fatto ostativo alle pratiche partecipative, nel quale è addirittura vietata la presenza di dipendenti nel consiglio di sorveglianza quando l’impresa è governata secondo il modello duale (artt. 2409-*octies* a 2409-*quaterdecies*.c.) e la partecipazione azionaria dei lavoratori al capitale dell’impresa non gode di alcun occhio di riguardo da parte del Fisco»³⁶⁰.

³⁶⁰ P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell’impresa: le ragioni del ritardo*, op. cit.

La partecipazione è, secondo l'art. 46 Cost., forma di realizzazione di un lavoro più libero e 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»³⁶¹ 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»³⁶².

La prospettiva che si è voluto sostenere non va dunque nella direzione di espandere «l'area della democrazia politica fin dentro il governo dell'economia, per ricondurlo (quest'ultimo) entro il governo generale della società»³⁶³; quanto quella di espandere l'area della democrazia all'interno dei gangli vitali in cui i soggetti sono chiamati a prendere decisioni che toccano i valori costituzionalmente garantiti, garantendo forme adeguate di sostegno al processo di istituzionalizzazione delle forze sociali anche nei rapporti economici.

In ragione di ciò dunque non è possibile accogliere, come attuative dell'art. 46 Cost., forme attenuate o deboli di partecipazione. La partecipazione, infatti, si prefigge il seguente obiettivo: creare le condizioni perché il lavoro sia effettivamente più libero. Le forme “non incisive” di partecipazione rischiano di contraddire tale 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.

La “democrazia sostanziale” è stata pensata in un momento di transizione tra lo Stato liberale e uno Stato nuovo. Essa è stata, con vicende alterne, applicata durante decenni in cui lo Stato conservava una consistente capacità di azione in termini regolativi dell'economia e riequilibrativi delle diseguaglianze. Come si è cercato di mettere in luce, una tale condizione ha favorito il miglioramento delle condizioni e

³⁶¹ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, op. cit., p. 51.

³⁶² *Ivi*, p. 53.

³⁶³ F. Galgano, *Portare la democrazia politica dentro il governo dell'economia*, in «Rinascita», n. 10/1977, p. 22.

dei diritti dei lavoratori, ma ha anche provocato un'applicazione parziale del disegno pluralistico dei rapporti economici, affidando al "primato della politica" un ruolo di guida di questo percorso che è poi stato depotenziato con il progressivo espandersi del mercato globalizzato e con le limitazioni dell'intervento pubblico. Oggi, «il circolo virtuoso tra economia di mercato, democrazia liberale e coesione sociale, che ha caratterizzato la seconda metà del Novecento, sembra essersi irreparabilmente inceppato, aprendo prospettive non certo rosee, soprattutto negli Stati Uniti e nell'Unione Europea»³⁶⁴. Di fronte a tale prospettiva di mutamento, l'«Unione europea è oggi in seria crisi perché non è ancora riuscita a rimediare al suo peccato originale, l'asimmetria "costituzionale" fra dimensione economica e dimensione sociale, dimensione giuridica e dimensione democratica»³⁶⁵.

Le forme della democrazia economica studiate in questa ricerca mirano a una migliore comprensione e far emergere i limiti e le potenzialità di una democrazia non limitata alla sola sfera politica. Si potrebbe dire di una «*démocratie vivante*» che «*se reconnaît à ce qu'elle met le service public au sommet de son échelle de valeurs, bien au-dessus de l'enrichissement personnel*»³⁶⁶. La partecipazione dei lavoratori è stata individuata come la forma più significativa per perseguire questo obiettivo in quanto, senza cedere alla discrezionalità del potere politico sul potere economico, restituisce ai cittadini la propria piena cittadinanza, in una forma di partecipazione feriale non confinata alla sola ed occasionale partecipazione elettorale.

Al termine del presente lavoro non si può che ribadire l'urgenza che il legislatore si faccia carico dell'attuazione legislativa dell'art. 46, in quanto – per le ragioni sovraesposte – si ritiene che la legislazione sia un passaggio essenziale per vincolo formale – a motivo della riserva di legge – e per natura sostanziale – di protezione delle parti deboli della contrattazione – in grado di dare attuazione al principale strumento di partecipazione economica del nostro ordinamento costituzionale e, così facendo, di provare a comporre quella frattura tra democrazia sostanziale e

³⁶⁴ M. Ferrera, *La società del Quinto Stato*, op. cit., p. 29.

³⁶⁵ *Ivi*, p. 139.

³⁶⁶ A. Supiot, *De la citoyenneté économique*, op. cit.

formale che la modernità aveva creato e che oggi sembra tornare nuovamente a incidere sulla vita di tutti i cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Studium, Roma 1961.
- AA. VV., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, Ave, Roma 1988.
- AA. VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese: atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Lecce, 27-28 maggio 2005*, Giuffrè, Milano 2006.
- AA. VV., *Revisiter les solidarités en Europe. Actes du Colloque. 18 et 19 juin 2018*, in <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02005204v2>, 2019.
- A. Accornero, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in «L'impresa al plurale», n. 3-4/1999.
- A. Alaimo, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in «Wp Csdle "Massimo D'Antona".it», n. 219/2014.
- L. Ammannati, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in «Federalismi.it», n. 7/2019.
- G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna 1972.
- G. Amato, *Il potere e l'antitrust. Il dilemma della democrazia liberale nella storia del mercato*, Il Mulino, Bologna 1998.
- M. Ambrosini, *Partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori: le politiche manageriali*, in M. Ambrosini, M. Colasanto, L. Saba, a cura di, *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa negli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano 1992.
- A. Amorth, *Le Camere di commercio dall'Unità d'Italia alla riforma: assetto istituzionale e ruolo*, in R. Gianolio, *Le camere di commercio fra Stato e regioni*, Milano 1979.
- S. Antoniazzi, *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.

- L. Baccaro e C. Howell, *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in «Politics & Society», n. 39/2011.
- G. Baglioni, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Il Mulino, Bologna 1995.
- G. Baglioni, *In tema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Roma 1999.cav
- M. Barbera, *I soggetti antagonisti. I lavoratori subordinati e le organizzazioni collettive*, in “W.P. Massimo D’Antona.IT”, n. 58/2007.
- A. Barbera, *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori Riuniti, Roma 1978.
- E. Bartezzaghi, *Organizzazione, qualità del capitale umano e innovazione*, in L. Campagna, L. Pero, A. M. Ponzellini, *Le leve dell'innovazione. Lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, GueriniNext, Milano 2017.
- U. Beck, *Il lavoro nell'epoca delle fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino 2000.
- M. Benasayag, *Funzionare o esistere?*, Vita e Pensiero, Milano 2019.
- A. Berrini, «Declinare crescendo» o «crescere cambiando»? *Il sindacato e la scelta partecipativa*, Edizioni Lavoro, Roma 2017.
- G. Berti, *Prospettive di rinnovamento*, in R. Gianolio, *Le camere di commercio fra Stato e regioni: prospettive di riforma nei recenti disegni di legge: atti del Convegno promosso dall'Università di Modena, dall'I.S.A.P. e dalla Camera di commercio di Modena: Modena, 28-30 settembre 1978*, Giuffrè, Milano 1979.
- M. Biagi, M. Tiraboschi, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori in Italia: considerazioni de iure condito e prospettive de iure condendo*, in www.adapt.it .
- M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Segrate 2013.

- R. Biorcio – T. Vitale, *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, Roma 2016.
- R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- P. Bilancia, F. Pizzetti, *Le Camere di commercio in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione europea: studio sulle autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000.
- M. Bocci, *Oltre lo stato liberale: ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico tra fascismo e democrazia*, Bulzoni, Roma 1999.
- G. Bognetti, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in Gruppo di Milano, a cura di, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983.
- M. J. Bonell, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia del diritto - Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano 1983, vol. II.
- A. Braga, M. Carrieri, *Sindacato e delegati: alla prova del lavoro che cambia*, Donzelli, Roma 2007.
- G. Bottalico, V. Satta, a cura di, *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Ancora, Milano 2015.
- O. Brunner, *La casa come complesso e l'antica economia europea*, in Id., *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. A. Schiera, Vita e Pensiero, Milano 1970.
- L. Campagna, L. Pero, A. M. Ponzellini, *Le leve dell'innovazione. Lean, partecipazione e smartworking nell'era 4.0*, GueriniNext, Milano 2017.
- G. Capograssi, *Saggio sullo Stato*, in *Opere*, Vol. I, Giuffrè, Milano 1959.
- G. Capograssi, *Il problema di V. E. Orlando*, ora in Id., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano 1959.
- G. Capograssi, *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Giuffrè, Milano 1977.
- G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, Pinnarò, Roma 1922.

- P.A. Capotosti, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in «Quaderni costituzionali», n. 3/1999.
- L. Cappuccio, *Art. 99*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006.
- 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*, n. 3/2006.
- M. Carcano, R. Ferrari, V. Volpe, a cura di, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Un progetto possibile*, Guerini Next, Milano 2017.
- M. Carrieri e P. Feltrin, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, Roma 2016.
- M. Carrieri, P. Nerossi e T. Treu, a cura di, *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Il Mulino, Bologna 2016.
- B. Caruso, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 3/2017.
- S. Cassese, *Le Camere di Commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma 2001.
- M. Cavanna, *Cooperazione e imprese collettive*, in *Digesto Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale*, UTET, Torino 2009
- A. Cessari, *Fedeltà, Lavoro, Impresa*, Giuffrè, Milano 1969.
- A. Cessari, R. De Luca Tamajo, *Dal garantismo al controllo*, Giuffrè, Milano 1982.
- 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.
- M. Colasanto, a cura di, *Una sfida da vincere. Lineamenti storici della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma 2008.

- M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparta*, Vita e Pensiero, Milano 2012.
- P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1977.
- V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus», 1958.
- C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e mercato», n. 1/2012.
- E. Cusa, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, in «Società», n. 3/2010.
- E. Cusa, *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e Costituzioni economiche europee*, Giappichelli, Torino 2013.
- R. Dahl, *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna 1989.
- A. D'Aloia, *Art. 39*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006.
- L. D'Andrea, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, in «Rivista AIC», n. 3/2018.
- R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella Modernità*, Laterza, Roma-Bari 1989.
- M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2008.
- M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in «Enciclopedia del diritto», in E. G. I., *Diritto del lavoro*, 2, 1990.
- A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino 2016.
- G. De Rita, *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino 2002.
- C. Desideri, G. Meloni, a cura di, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Giuffrè, Milano 1998.
- A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano 2010.

- G. Dossetti, «*Non abbiate paura dello Stato!*» *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno. La relazione del 1951: testo e contesto*, a cura di E. Balboni, Vita e Pensiero, Milano 2014.
- G. Dossetti, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Zikkaron, Bologna 2017.
- G. Duso, *La rappresentanza, un problema di filosofia politica*, Franco Angeli, Milano 1988.
- G. Duso, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Laterza, Roma-Bari 1999.
- A. Fanfani, *Il significato del Corporativismo. Testo di economia e diritto per i Licei classici e scientifici e per gli Istituti magistrali*, Cavalleri, Como 1937.
- M. Faioli, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino 2018.
- P. Feltrin, *La sindacalizzazione in Italia (1986 – 2004). Tendenze e dinamiche di lungo periodo*, Edizioni Lavoro, Roma 2005.
- L. Ferrajoli, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. Baldissara e M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano 2017.
- V. Ferrante, *Postfazione. Dal d.lgs. n. 25/07 alla riforma del lavoro del 28 giugno 2012*, in M. Napoli, C. Alessi, M. Corti, V. Ferrante, L. Guaglianone, A. Occhino, *Informazione e consultazione dei lavoratori. Dal d.lgs. n. 25/2007 alla riforma "Fornero" del giugno 2012*, Cedam, Padova 2012.
- G. Ferrara, *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in S. Cassese e G. Guarino, a cura di, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano 2000.
- G. Ferraro, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Quaderno 1/2016.

- M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare*, Laterza, Roma-Bari 2016.
- M. Ferrera, *La società del Quinto Stato*, Laterza, Roma-Bari 2019.
- F. Pizzolato, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Milano 1999.
- M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna 1998.
- F. Galgano, *Istituzioni dell'economia capitalistica*, Zanichelli, Bologna 1980.
- F. Galgano, *Portare la democrazia politica dentro il governo dell'economia*, in «Rinascita», n. 10/1977.
- L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- V. Gasparini Casari, *Rapporti tra le Camere di commercio e le categorie produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1979.
- E. Ghera, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 1/2000.
- E. Ghera, *L'azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro* 2003, I.
- G. Ghezzi, *Art. 46*, in *Commentario della Costituzione*, a cura G. Branca, Zanichelli, Bologna - Roma, 1975.
- G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Editore Jovene, Napoli 1963.
- M. S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in «Il Politico», n. 2/1977.
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1981.
- R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987.

- P. Giocoli Nacci, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano 2002.
- N. Girelli, *Una ricerca sul campo*, in Fondazione Unipolis, *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, Il Mulino, Bologna 2017.
- G. Giugni, *Art. 39*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna – Roma 1975.
- P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano 2000.
- P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- F. A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Un nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e dell'economia politica*, vol. 3, il Saggiatore, Milano 1986.
- B. C. Han, *Psicopolitica*, Nottetempo, Milano 2016.
- T. Hobbes, *Leviatano*, Bompiani, Milano 2001.
- P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni del ritardo*, in «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», n. 1/2014.
- N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- J. H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993.
- B. E. Kaufman, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in «Diritto delle Relazioni industriali», n. 4/2006, pp. 1107-1133, ora pubblicato in R. Caragnano, E. Massagli, a cura di, *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano 2013.
- B. Keller, *The German approach to Industrial Relations: a literature review*, in «European journal of industrial relations», n. 2/1996.
- H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, J. C. B. Mohr, Tübingen 1932.
- D. S. Landes, a cura di, *A che servono i padroni? Le alternative storiche dell'industrializzazione*, Bollati Boringhieri, Torino 1987.

- C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna 1977.
- C. Lega, *La comunità di lavoro nell'impresa*, Giuffrè, Milano 1963.
- S. Leonardi, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in «Lavoro e diritto», 1997.
- M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. V, Utet, Torino 1990.
- M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in «Rivista di diritto costituzionale», n. 1/1996.
- M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in «Politica del diritto», n. 4/1992.
- M. Luciani, *Relazione al convegno «L'attualità del ruolo del CNEL, la funzione dei corpi intermedi e la rappresentanza in Italia»*, Roma, 12 marzo 2019.
- F. Lunardon, *Le relazioni collettive*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato, a cura di, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2018.
- C. B. Macpherson, *Ascesa e caduta della giustizia economica*, Edizioni Lavoro, 1990.
- F. Mancini, *La supplenza sindacale del piano*, in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Mondoperaio, n. 4/1977.
- F. Mancini, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma 1975.
- A. Mangia, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in «Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 2/2018.
- D. Marini, *Fuori classe. Dal movimento operaio ai lavoratori imprenditivi della Quarta rivoluzione industriale*, Il Mulino, Bologna 2018.
- L. Mariucci, *L'attualità di un dibattito antico*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», Quaderno n. 1/2016.

- T. H. Marshall, *Citizenship and social class*, in Id., *Class, citizenship and social development: essays by T. H. Marshall*, Anchor Books, Garden City 1965.
- T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2011.
- K. Marx, *Il Capitale*, Newton Compton, Roma 2010.
- A. Marzanati, *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Giuffrè, Milano 2001.
- A. Melucci, F. Rositi, *L'ambivalenza istituzionale: sindacato e magistratura nell'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in T. Treu, a cura di, *Sindacato e magistratura nei conflitti di lavoro*, I, Il Mulino, Bologna 1975.
- L. Mengoni, *Introduzione al Titolo I*, in U. Prosperetti, a cura di, *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, I, Giuffrè, Milano 1975.
- A. Moro, *Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari 1978.
- C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna – Roma 1975.
- C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in L. Gaeta, *Costantino Mortati e Il lavoro nella Costituzione: una rilettura: atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*, Giuffrè, Milano 2005.
- L. Mossa, *Saggio per il nuovo Codice di commercio*, Stamp. della libreria italiana e straniera, Sassari 1927.
- L. Mossa, *Modernismo giuridico e diritto privato*, Tip. Nistri-Lischi, Pisa 1930.
- L. Mossa, *Trattato del nuovo diritto commerciale secondo il codice del 1942*, vol. I, Società editrice libraria, Milano 1942.
- S. Mura, a cura di, *Per una storia del Cnel. Antologia di documenti (1946-2018)*, Il Mulino, Bologna 2019.

M. Napoli, *Il sindacato*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. Commerciale, vol. XVI, Appendice, Utet, Torino 1999; ora in *Il sindacato*, Vita e Pensiero, Milano 2009.

M. Napoli, a cura di, *L'Intersind dall'interno: le relazioni sull'attività della Delegazione per la Lombardia, 1959-1996*, Vita e Pensiero, Milano 2001.

M. Napoli, *La discussione parlamentare sulla partecipazione alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 1/2010.

G. Novara, *Il contratto collettivo aziendale*, Giuffrè, Milano 1965.

P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in AA. VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese: atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Lecce, 27-28 maggio 2005*, Giuffrè, Milano 2006.

V. E. Orlando, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, ora in Id., *Diritto pubblico generale*, Giuffrè, Milano 1940.

L. Ornaghi, *Stato e corporazioni. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984.

L. Paladin, *Ostacoli e prospettive nei rapporti fra Regioni e CNEL*, in *Regioni*, 1978, 34.

S. Panunzio, *Stato e sindacati*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», n. 3/1923.

S. Panunzio, *Stato e diritto. L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società Tipografica Modenese, Modena 1931.

G. Pastori, *La pubblica amministrazione*, in G. Amato - A. Barbera, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna 1994.

G. Pastori, *Significato e portata delle camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma 2000.

- M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale*, Digesto, Utet, Torino 1991.
- M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione*, Giuffrè, Milano 1985.
- F. Pierandrei, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, I, Giuffrè, Milano 1957.
- C. Pinelli, *Sulla compatibilità fra gli enunciati costituzionali sui rapporti economico-sociali e il diritto dell'Unione europea*, in www.astrid-online.it (ultima consultazione dicembre 2019).
- C. Pinelli, T. Treu, *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna 2010.
- G. Pera, G.F. Mancini, R. Del Punta, et al. *Il Diritto Del Lavoro Nell'Italia Repubblicana: Teorie e Vicende Dei Giuslavoristi Dalla Liberazione Al Nuovo Secolo*, Giuffrè, Milano 2008.
- V. Perego, *Il nodo organicismo-pluralismo nel pensiero politico dei cattolici*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina, a cura di, *Le idee costituzionali della resistenza*, Istituto Poliigrafico e Zecca dello Stato, Roma 1997.
- F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti, a cura di, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.
- F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, in Id., *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Giuffrè, Milano 2010.
- F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità*, Università degli studi Milano-Bicocca, Milano 2012.
- F. Pizzolato, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in «Costituzionalismo.it», n. 3/2017.
- F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma 2019.

- K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957.
- P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, Il Mulino, Bologna 1979.
- A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001.
- O. Ranelletti, *Vittorio Emanuele Orlando nel suo pensiero e nella sua opera*, in *Scritti giuridici scelti*, vol. I. Jovene, Napoli 1992.
- P. Rescigno, *I sindacati nello Stato moderno*, ERI, Torino 1965.
- M. Ricciardi, L. Pero, a cura di, *La partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle aziende cooperative*, 2 luglio 2018, in www.mitbestimmung.it (ultima consultazione dicembre 2019).
- P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico, relazione al XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 17 ottobre 2008*, in www.astrid-online.it
- P. G. Rinaldi, *Le camere di commercio nel sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Fascicolo 2, marzo-aprile 2008.
- U. Romagnoli, *La deriva del diritto del lavoro: perché il presente obbliga a fare i conti col passato*, in G. Alpa, V. Roppo, *La vocazione civile del giurista: saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Laterza, Roma Bari 2013.
- S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969.
- S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano 1947.
- P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelveccchi, Roma 2009.

- E. Rullani, *Dal fordismo al post-fordismo: alla scoperta di nuove possibilità*, in AA. VV., *Postfordismo e nuova composizione sociale*, Rapporto CNEL, Roma 2000.
- V. Saba, *La dinamica dei rapporti tra impresa e sindacato, in 1958-1988. 30 anni nella vita sociale italiana. L'Intersind*, in «Quaderni di Industria e Sindacato», n. 23/1989.
- C. Salazar, *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in «Costituzionalismo.it», n. 2/2018.
- R. Santagata de Castro, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, Milano 2008.
- G. Sapelli, *La cooperazione: impresa e movimento sociale*, goWare, Firenze 2015.
- G. Sapelli, *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Mondadori, Milano 2007.
- A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano 1996.
- F. Scharpf, *Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe*, MPIfG Working Paper 97/8, November 1997.
- N. Scattone, *Le autonomie funzionali da fantasma a previsione costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 luglio 2003.
- C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1981.
- F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Modena 2017.
- P. Sylos Labini, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari-Roma 2015.
- C. Smuraglia, *Introduzione*, in C. Assanti, F. Galgano, G. Ghezzi, C. Smuraglia, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori Riuniti, Roma 1980.
- G. Standing, *Precari. La nuova classe esplosiva*, Il Mulino, Bologna 2012.
- W. Streeck, *Le relazioni industriali oggi*, in «Diritto delle Relazioni industriali», n. 2/2009, pp. 255-270, ora pubblicato in R. Caragnano, E. Massagli, a cura di, *Regole*,

conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano 2013.

A. Supiot, *Simone Weil, juriste du travail*, in Cahiers Simone Weil, 2010, 1.

A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia: giustizia sociale e mercato totale*, Et al., Milano 2011.

A. Supiot, *Grandeur et misère de l'État social*, College de France – Fayard, Parigi 2013.

A. Supiot, *La Gouvernance par le nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Fayard, Paris 2015.

A. Supiot, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, prima edizione 1994, Parigi 2018.

A. Supiot, *De la citoyenneté économique*, in «Esprit», n. 3/2018, reperibile in www.esprit.presse.fr (febbraio 2019).

G. Suppiej, *La struttura del rapporto di lavoro*, vol. II, Cedam, Padova 1963.

B. Trentin, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano 1997.

B. Trentin, *La libertà viene prima*, Editori Riuniti, Roma 2004.

T. Treu, a cura di, *Sindacato e magistratura nei conflitti di lavoro*, I, Il Mulino, Bologna 1975.

T. Treu, *Dal protocollo Iri alle più recenti intese: le relazioni industriali nel settore manifatturiero*, in S. Scajola, a cura di, *La scelta partecipativa. La contrattazione interconfederale 1986-1990*, Edizioni Lavoro, Roma 1990.

T. Treu, M. Roccella, G. Ferrarri, *Sindacalisti nelle Istituzioni*, Edizioni Lavoro, Roma 1979.

T. Treu, *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo IRI*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 3/1986.

- T. Treu, *Cogestione e partecipazione*, in *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, Franco Angeli, Milano 1994.
- F. Vasquez, *Entre concurrence et coopération: Europe sociale ou protection par les États?*, in *Revisiter les solidarités en Europe. Actes du Colloque. 18 et 19 juin 2018*, in <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02005204v2>
- P. M. Vipiana, *CCIAA e innovazioni normative*, in G. F. Ferrari, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, Giuffrè, Milano 1997.
- M. Weber, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania : critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, Laterza, Bari 1919.
- M. Weber, *Scritti politici*, Catania, Giannotta 1970.
- J. Weber, *Die Interessengruppen in politichen System der Bunderrepublik Deutschland*, Stuttgart u.a., Kohlhammer 1977.
- J. Weber, *Die Interessengruppen in politichen System der Bunderrepublik Deutschland*, Stuttgart u.a., Kohlhammer 1977.
- S. Weil, *L'enracinement. Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, Les Éditions Gallimard, Paris 1949.
- M. Weiss, *La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea*, in «Diritto delle relazioni industriali», n. 1/2004.
- G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2008.
- G. Zagrebelsky, *Democrazia formale e sostanziale*, in «Democrazia e diritto», n. 4/2015.
- S. Zan, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in «Italianieuropei», n. 5/2014.
- S. Zaninelli, *Alle radici del ritardo delle esperienze italiane di partecipazione dei lavoratori all'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.

F. Zilio, *Ri-formarsi o riformati?*, in G. Bortolussi, *Il sistema camerale in Italia: ruolo, valore e identità*, Franco Angeli, Milano 2014.

L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino, *Una nuova costituzione per il sistema delle relazioni industriali?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.