

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il tema indagato ha posto alcune questioni metodologiche.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La democrazia industriale³⁶, più specificatamente, si riferisce «alla formazione e costruzione di poteri 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»; e ancora a «ogni procedimento o congegno di attribuzione di competenze normative, comunque, in qualunque sede e per qualsiasi materia previsto, in virtù del quale lavoratori o loro rappresentanze concorrono nella formazione di regole (decisioni) destinate a disciplinare le condizioni in cui si presta il lavoro»³⁷. La democrazia industriale è dunque il contesto entro cui è possibile sviluppare forme di «partecipazione dei dipendenti al processo decisionale delle imprese presso le quali sono occupati»³⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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