

**Carlo Zoli**

## La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli

**Sommario:** **1.** Premessa: un tema complesso e a lungo trascurato. **2.** L'art. 46 Cost.: una norma inattuata dalle grandi potenzialità. **3.** L'evoluzione normativa tra diritto interno e diritto comunitario. **4.** Segue: gli interventi legislativi del 2011 e del 2012. **5.** Il mutamento del contesto economico, politico e sindacale. **6.** La necessità di una legge attuativa dell'art. 46 Cost.

### *1. Premessa: un tema complesso e a lungo trascurato*

Il tema della partecipazione o, meglio, del coinvolgimento dei lavoratori ritorna periodicamente, per così dire “a ondate”<sup>1</sup>, dall'immediato secondo dopoguerra ad oggi, tanto in Italia quanto nel resto d'Europa<sup>2</sup>.

Tuttavia, diversamente da quanto accaduto, a dispetto delle differenti regolamentazioni, per l'associazionismo sindacale ed il diritto di sciopero, lo sviluppo delle esperienze partecipative verificatosi nei diversi Paesi europei è risultato molto difforme stante la marcata eterogeneità delle rispettive strutture socio-economiche e delle tradizioni di relazioni industriali<sup>3</sup>. In Italia, in particolare, è stato segnato da grandi difficoltà dopo la partenza lanciata costituita dalla significativa esperienza dei comitati di gestione, cui è seguita l'emanazione di una norma, quale l'art. 46 Cost., che rappresenta l'espressione più avanzata in materia a livello di Carte fondamentali nel panorama europeo. Peraltro, a tale *exploit* non è corrisposto un analogo contributo da parte

<sup>1</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza dei lavoratori*, Vita e pensiero, 2012, p. 11.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione del dibattito cfr. OLIVELLI, CIOCCA, *La partecipazione del sindacato in generale*, in LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da PERSIANI e CARINCI F, vol. III, Cedam, 2011, p. 796 ss.

<sup>3</sup> Per un quadro aggiornato ed esauriente delle esperienze comparate cfr. l'ottima ricostruzione di CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 127 ss.

del legislatore ordinario, tanto che, se si eccettua l'esperienza degli obblighi di informazione e consultazione di genesi contrattuale, il tema è stato affrontato soltanto in corrispondenza delle iniziative dell'Unione Europea, che sono risultate a lungo trainanti<sup>4</sup>.

Il dibattito è ripreso con vigore anche in Italia, dapprima in dottrina<sup>5</sup>, poi proprio negli ultimi anni anche in sede parlamentare e nel confronto tra le parti sociali, cosicché si può ora sostenere che l'argomento non è più "ai margini del pensiero politico-istituzionale e delle sue prassi, oltre che della progettualità giuridica, tanto da essere tuttora privo di sede nella sistematica teorica"<sup>6</sup>.

Il tema è stato reso più complesso anche dalla incertezza etimologica e concettuale<sup>7</sup> che per un lungo periodo ha avvolto le nozioni richiamate, a partire da quella chiave di "partecipazione", da sempre ritenuta "ambigua", "polisensa", "tecnicamente indeterminata"<sup>8</sup>, "sfuggente e camaleontica"<sup>9</sup>, fino al 2012 inutilizzata dal legislatore, quanto meno nel settore privato.

Nel settore pubblico, invece, a tale concetto si è fatto ricorso in un'accezione assai estensiva, con riferimento all'informazione ed alla consultazione, inizialmente rese addirittura obbligatorie dal legislatore (la seconda su richiesta delle rappresentanze sindacali) in relazione alla "qualità dell'ambiente di lavoro" ed alle "misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro" (cfr. art. 10, d.lgs. n. 29/93). Peraltro, il dibattito ha avuto ad oggetto soprattutto l'ambito di operatività e l'evoluzione legislativa, poi intervenuta in senso restrittivo: si è svolto in una prospettiva necessariamente diversa, se si considera che la privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico persegue, tra l'altro, l'obiettivo di responsabilizzare la dirigenza, cui è preclusa la possibilità di giustificare il mancato raggiungimento degli obiettivi ad essa posti in termini di efficienza ed efficacia della sua azione invocando eventuali modelli di co-

<sup>4</sup> Cfr. sul punto spec. OLIVELLI, CIOCCA, *op. cit.*, p. 786 ss.

<sup>5</sup> Cfr. per tale dibattito spec. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *DRI*, 2010, p. 72 ss.

<sup>6</sup> È quanto affermava, al contrario, in negativo neanche una decina di anni fa PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *RIDL*, 2005, I, p. 427.

<sup>7</sup> Cfr. CORTI, *op. cit.*, p. 68 ss.

<sup>8</sup> Cfr. D'ANTONA, voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, II, *Diritto del lavoro*, in *EGT*, XXII, Roma, 1990, p. 3.

<sup>9</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, p. 380.

gestione con i sindacati, impropriamente sperimentati in passato nell'ambito delle pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>.

Alla luce di quanto osservato l'argomento stesso è risultato a lungo sfuggente poiché, anche in base all'esperienza comparata, ad esso si è ricondotta una pluralità di contenuti piuttosto eterogenei, dalla partecipazione economica al coinvolgimento nelle decisioni del datore di lavoro, dai diritti di informazione, di consultazione e di negoziazione alla codeterminazione ed alla partecipazione agli organi di gestione delle imprese.

A ciò si aggiunge che, da un lato, l'accennata diversità delle esperienze e della cultura proprie dei sistemi di relazioni industriali a livello europeo non hanno favorito il processo di avvicinamento e che, dall'altro, in Italia la partecipazione è stata vista come alternativa alla contrattazione collettiva in ossequio ad una cultura antagonista/conflittuale propensa a ritenere che la prima sia antitetica alla seconda, per concludersi poi nel senso che in definitiva la seconda rientra in qualche modo nella prima, tanto che si è parlato di "contrattazione partecipativa"<sup>11</sup>.

Il quadro sembra in realtà mutare alla luce tanto dell'evoluzione del diritto comunitario, che ha inciso sulle soluzioni normativamente imposte e sul significato dei concetti utilizzati, quanto della crisi economica e del cambiamento nell'approccio ideologico e culturale al tema, cosicché sembra essere stato predisposto un terreno più propizio per ripensarne la collocazione e l'importanza nel sistema delle relazioni industriali italiane, senza che vengano abbandonate le tecniche tradizionali incentrate sulla contrattazione collettiva.

## 2. *L'art. 46 Cost.: una norma inattuata dalle grandi potenzialità*

Come anticipato, nell'immediato secondo dopoguerra si segnala in chiave partecipativa l'esperienza dei consigli di gestione, organismi composti in modo paritetico da rappresentanti dei lavoratori e delle imprese, che sorsero nell'Italia settentrionale nel contesto caotico della Liberazione, assunsero in molti casi la gestione diretta delle aziende, ma, con la normalizzazione

<sup>10</sup> Cfr., fra gli altri, da ultimo, CORBO, *La partecipazione sindacale*, in CARINCI E, MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico*, Ipsoa, 2011, p. 355 ss.

<sup>11</sup> Cfr. GHERA E., *Le nuove relazioni industriali: dalla contrattazione rivendicativa alla contrattazione partecipativa*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto Cesos 1988-89*, Roma, 1990, p. 283 ss.

della situazione sociale e politica, finirono per ritrovarsi titolari di semplici diritti di informazione e consultazione<sup>12</sup>.

Quella esperienza tramontò rapidamente con la fine dei governi di unità nazionale, non solo per la diffidenza degli imprenditori, ma anche per il timore delle organizzazioni sindacali, la CGIL *in primis*, di indebolirsi a causa del radicarsi di forme di rappresentanza improntate al canale doppio e di subire per tale via una sorta di degenerazione aziendalista del movimento sindacale, che condurrà tale organizzazione a contrastare l'idea stessa della contrattazione collettiva in azienda<sup>13</sup>.

Tuttavia, essa ispirò la presentazione (da parte dei socialisti D'Aragona e Morandi) di due progetti di legge che non andarono a buon fine, ma che contribuirono alla formulazione dell'art. 46 Cost.<sup>14</sup>, una norma assente persino nella patria della *Mitbestimmung*, la cui emanazione ha fatto dell'Italia, almeno sulla carta, “uno degli Stati economicamente progrediti più avanzati sul piano sociale e delle relazioni industriali”<sup>15</sup>. Si tratta di una norma dalle grandi potenzialità, probabilmente persino in grado di ribaltare la legittimazione culturale e funzionale dell'impresa<sup>16</sup> e comunque strettamente collegata all'adempimento dei principi fondamentali solidaristici previsti dall'art. 2 Cost.

L'espressione “collaborazione alla gestione” suggeriva la prospettiva di una comunanza di interessi tra capitale e lavoro<sup>17</sup>, ma taluni hanno ritenuto che essa costituisca una versione più debole rispetto a quella desumibile dal termine “partecipazione” contenuto nella versione originaria dell'art. 46 Cost.<sup>18</sup>, modificata da un emendamento, poi approvato, presentato dalla Democrazia Cristiana.

<sup>12</sup> Cfr. sul punto, tra gli altri, CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, in NAPOLI (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori*, in NLCC, 2008, p. 874; BALDASSARRE, *Il lavoro tra conflitto e partecipazione. Dai Consigli di Gestione a nuove collaborazioni*, in *questa rivista*, 2008, p. 471 ss.

<sup>13</sup> Cfr. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, in corso di pubblicazione.

<sup>14</sup> Cfr. LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in LD, 1997, p. 469 ss.; BELLOCCHI, *Art. 46*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA, *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, I, Giuffrè, 2013, p. 395.

<sup>15</sup> Così DE ANGELIS LOR., *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Riv. dir. impr.*, 2012, p. 81.

<sup>16</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 442 ss.

<sup>17</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 19.

<sup>18</sup> Cfr. OLIVELLI, CIOCCA, *op. cit.*, p. 804; BIASI, *On uses and misuses of workers' participation. Different forms for different goals of employees' involvement*, p. 15.

In realtà, anche alla luce del fatto che le grandi forze costituzionali convergevano sulle esigenze di un'impresa partecipata, ma non sulle forme e sulle modalità attuative, viene in rilievo una formula aperta, che non esclude alcuna soluzione innanzitutto quanto alla forma, debole o forte, di coinvolgimento dei lavoratori, destinata persino a comprendere l'azionariato dei dipendenti<sup>19</sup>, a condizione e nella misura in cui non si concretizzi in una partecipazione maggioritaria, dando vita a vera e propria autogestione<sup>20</sup>.

Da un lato, la legge viene chiamata ad operare il bilanciamento con valori costituzionali almeno potenzialmente opposti o confliggenti, quali quelli riconducibili alla libertà di iniziativa economica privata, come si evince dallo stesso testo dell'art. 46 Cost., che espressamente impone al legislatore di conciliare la collaborazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa con le "esigenze della produzione", ma che implicitamente conferma come la prima sia pienamente compatibile con un'economia di mercato<sup>21</sup>. Si tratta di un bilanciamento non dissimile da quello, parimenti rimesso alla legge, tra i valori espressi nei commi 1 e 2 dell'art. 41 Cost. In tale contesto assume piena rilevanza la riserva prevista dall'art. 46 Cost., la quale non costituisce un mero invito o mandato<sup>22</sup>, né risulta meramente pleonastica, ma che al contrario appare del tutto "sacrosanta" perché i diritti alla collaborazione possono entrare "in attrito, se non in rotta di collisione, con alcune posizioni fondamentali" pure di rango costituzionale, ovvero con i fondamenti del sistema giuridico del capitalismo<sup>23</sup>: una lettura ovviamente prospettabile qualora vengano in rilievo forme di partecipazione forte o dall'interno degli organi di gestione delle imprese, non invece a fronte di forme leggere o "esterne" di

<sup>19</sup> Cfr., tra gli altri, ALAIMO, *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, Giuffrè, Milano, 1988; TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *GComm*, 1988, p. 785 ss.; OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, p. 57.

<sup>20</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985, p. 115 ss. e, da ultimo, BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 396.

<sup>21</sup> Secondo PERA, *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in *RDL*, 1977, I, p. 109 l'art. 46 Cost. incontrerebbe sistematicamente il limite dell'art. 41 Cost. Sottolinea come la compatibilità tra art. 46 Cost. ed economia di mercato sia piena specie alla luce del diritto comunitario ZOPPOLI L., *Repliche dei relatori*, in *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, 2006, p. 441.

<sup>22</sup> Cfr., invece, OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, p. 349.

<sup>23</sup> Così PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica*, cit., p. 444 s.

coinvolgimento, le quali in realtà a fatica possono essere considerate davvero espressione di collaborazione alla gestione.

D'altro lato, i diritti di collaborazione alla gestione non possono in alcun modo contrapporsi ai diritti di organizzazione sindacale nell'impresa e al diritto di sciopero, in una parola al pluralismo conflittuale, sanciti dagli artt. 39 e 40 Cost.<sup>24</sup>. Del resto, essi costituiscono parte, espressione, specie della libertà sindacale, una forma della rappresentanza e difesa collettiva<sup>25</sup>.

Anche al riguardo la formula utilizzata dalla Costituzione è aperta e non esclude alcuna soluzione in ordine ai soggetti destinatari di tali diritti (canale singolo o doppio)<sup>26</sup>, benché, alla lettera, l'attribuzione ai lavoratori della relativa titolarità sembri alludere a rappresentanze del personale distinte da quelle sindacali<sup>27</sup>.

Proprio alla luce di quanto appena osservato, sotto il profilo ora in esame la riserva di legge è “un falso problema” e “non può essere letta come preclusiva della libertà delle parti di introdurre, a fianco o in sostituzione del modello conflittuale, quello partecipativo, nelle varie forme in cui può essere declinato”<sup>28</sup>. Del resto, come sottolineato più volte dalla Corte Costituzionale, nelle situazioni di inattuazione di precetti costituzionali non è ipotizzabile un conflitto tra attività sindacale e legislativa<sup>29</sup>.

Relativamente alla mancata attuazione dell'art. 46 Cost., le ragioni sono ben note: le parti sociali erano contrarie<sup>30</sup>, il clima era di latente scontro sociale negli anni '50 e '60 e di aperta conflittualità negli anni '70, le divisioni ideologiche e politiche tra le maggiori organizzazioni sindacali erano significative<sup>31</sup>, la partecipazione era considerata funzionale alla cultura della pace sociale ed al depotenziamento delle lotte operaie, tanto che solo la CISL incominciò a cambiare il proprio atteggiamento a partire dagli anni '70.

Inoltre, la natura programmatica dell'art. 46 Cost. “non ha favorito ...

<sup>24</sup> Cfr. D'ANTONA, *op. cit.*, p. 15.

<sup>25</sup> Cfr. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, 1978, p. 147 e, da ultimo, l'ampia ricostruzione di OLIVELLI, *op. cit.*, p. 349.

<sup>26</sup> Cfr. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, p. 51.

<sup>27</sup> Cfr. BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 395.

<sup>28</sup> Così PROIA, *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*, in *DRI*, 2010, p. 62.

<sup>29</sup> Cfr. ZOPPOLI A., *Il declino dell'inderogabilità?*, in *quetta rivista*, 2013, p. 83.

<sup>30</sup> Cfr. DE ANGELIS LOR., *op. cit.*, p. 99 ss.

<sup>31</sup> Cfr., tra gli altri, TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *DRI*, 2010, p. 94.

la costruzione della *via* della partecipazione e l'accesso ad essa<sup>32</sup>, a differenza di quanto accaduto per l'art. 40 Cost., che ha avuto una ben diversa fortuna anche grazie alla sua natura precettiva. L'evoluzione normativa è stata, se non contrastante, quanto meno divergente dal dettato costituzionale<sup>33</sup>. Al fine di non "privare l'art. 46 Cost. di ogni possibile significato attuale"<sup>34</sup> si è affermato che la via italiana alla partecipazione sarebbe quella sancita dalla concreta esperienza negoziale, dall'evoluzione dei contenuti contrattuali, relativamente dapprima alle commissioni interne<sup>35</sup>, poi più ampiamente negli anni '70 all'introduzione degli obblighi di informazione e di consultazione<sup>36</sup>. In tal modo, peraltro, l'art. 46 finirebbe per assumere una veste solo simbolica<sup>37</sup> e anche per tale ragione la suddetta ricostruzione non può essere condivisa.

### 3. *L'evoluzione normativa tra diritto comunitario e diritto interno*

Si è già incidentalmente sottolineato che, a fronte della lunga latitanza del legislatore italiano, l'Unione Europea ha dimostrato un grande interesse per il tema della partecipazione, che ha imposto con numerose direttive ponendolo al centro del diritto sindacale europeo unitamente alla contrattazione collettiva, a differenza di quanto ha fatto per il conflitto<sup>38</sup>.

Ciò si è verificato, in particolare, a partire dagli anni '70. Il dibattito, gli interventi e l'azione si sono intensificati a cavallo degli anni '80 e '90, per poi accentuarsi a seguito dell'emanazione del regolamento n. 2157/01 che istituisce la Società europea e della direttiva n. 2001/86 del Consiglio che la completa. I suddetti interventi e le numerose direttive ricordate, che vanno viste in chiave sistematica, perseguono la finalità di "sostenere il dialogo so-

<sup>32</sup> Così PROIA, *op. cit.*, p. 61.

<sup>33</sup> Cfr. VALLEBONA, *Conflitto e partecipazione*, in RIDL, 2005, I, p. 307 ss.

<sup>34</sup> Così GHEZZI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della costituzione del sindacato*, in RGL, 1978, I, p. 11.

<sup>35</sup> Cfr. MAZZONI, *Conclusioni del problema italiano: difficoltà a ridurre ad unità l'indirizzo conflittuale aziendale espresso dallo Statuto dei lavoratori con quello partecipativo previsto dall'art. 46 della Costituzione*, in AA.VV., *La posizione dei lavoratori nell'impresa*, Giuffrè, 1977, p. 239.

<sup>36</sup> Cfr. GHEZZI, *op. cit.*, p. 3 ss.

<sup>37</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, p. 444.

<sup>38</sup> Cfr., per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa europea, OLIVELLI, CIOCCA, *op. cit.*, p. 786 ss.

ciale a livello di impresa ..., consentire una migliore gestione del cambiamento organizzativo ed economico imposto dalle dinamiche di mercato, garantire agli europei un lavoro di qualità”<sup>39</sup>. La partecipazione è addirittura prevista nel Trattato costituzionale, ma non viene ricompresa tra i diritti fondamentali.

Proprio nel momento in cui si poteva attendere il salto di qualità, la spinta propulsiva del diritto comunitario si è esaurita<sup>40</sup>, con riguardo tanto alle soluzioni proposte, quanto all’ormai acquisito pieno rispetto del principio di sussidiarietà sia verticale sia orizzontale<sup>41</sup>. In particolare, l’allargamento dell’Europa comunitaria e la necessità di un compromesso tra i diversi Paesi hanno condotto l’Unione ad appiattirsi sulle forme più deboli di coinvolgimento dei lavoratori<sup>42</sup>. Si è in definitiva realizzato un consolidamento della procedimentalizzazione dei poteri imprenditoriali secondo il canone dell’informazione fornita in tempo utile e della consultazione sulle più rilevanti decisioni d’impresa, nella logica dell’armonizzazione<sup>43</sup>: ciò anche se è venuto a delinearci un obbligo di informazione anticipata e a tutto campo, che dimostra il carattere diverso e più incisivo delle direttive più recenti (specialmente la n. 14/02) rispetto a quelle di prima generazione<sup>44</sup>.

In questa fase, comunque, si è pervenuti ad un chiarimento concettuale molto significativo ed anzi decisivo in materia. Le direttive comunitarie utilizzano il termine “coinvolgimento” quale espressione comprensiva dell’informazione e della consultazione, da un lato, e della “partecipazione”, dall’altro: ciò a dimostrazione del fatto che la seconda è qualcosa di ulteriore e distinto rispetto alle prime, a conferma della tesi di chi ha ricondotto alla seconda i modelli della codeterminazione e della partecipazione dall’interno degli organi di gestione delle imprese, escludendo invece le forme più deboli consistenti in obblighi di tipo meramente procedurale<sup>45</sup>. Scambiarsi infor-

<sup>39</sup> Così ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione*, cit., p. 390.

<sup>40</sup> Cfr. PESSI, *Informazione e partecipazione tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in FICARI (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, 2006, p. 53 s.

<sup>41</sup> Cfr. OLIVELLI, CIOCCA, *op. cit.*, p. 801.

<sup>42</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 56.

<sup>43</sup> Cfr. GUARRIELLO, *Dalla direttiva sui comitati aziendali europei alla società europea: una transizione difficile*, in FICARI (a cura di), *op. cit.*, p. 133.

<sup>44</sup> Cfr. MAGNANI, *Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazioni dell’impresa*, in FICARI (a cura di), *op. cit.*, p. 149 ss.

<sup>45</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, p. 439.



mazioni, consultarsi, trattare sono l'inevitabile presupposto sia della partecipazione che della contrattazione collettiva, ma la differenza è profonda<sup>46</sup>. La partecipazione si basa su un vincolo per le parti finalizzato al raggiungimento di un accordo perché nel caso della codeterminazione se l'accordo non si raggiunge un altro soggetto è chiamato a decidere surrogando la mancata intesa fra le parti, mentre la contrattazione collettiva trova nella libertà un tratto essenziale ed irrinunciabile<sup>47</sup>.

Il problema della partecipazione diventa così tutto italiano. L'attuazione dell'art. 46 Cost. è ormai questione di esclusiva competenza del nostro legislatore, che non può più fare affidamento sulla normativa dell'Unione Europea<sup>48</sup>, la quale è certamente compatibile col nostro ordinamento ove può essere applicata senza strappi o condizionamenti<sup>49</sup> proprio alla luce dell'art. 46 Cost.

In Italia il legislatore è intervenuto negli anni '90 costretto dalla necessità di attuare quella serie di direttive appena menzionata, che poneva al centro delle iniziative comunitarie in materia sociale proprio i diritti di informazione e di consultazione. Si è formato un *corpus* legislativo significativo. Da un lato, si ha la sensazione di "un'inarrestabile marcia di avanzamento dei modelli partecipativi"<sup>50</sup>, sia pur intesi nella loro accezione più larga, come conferma, fra le altre, la legge Finanziaria per il 2004, che ha istituito presso il Ministero del Lavoro il Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese<sup>51</sup>. Dall'altro, talvolta vengono in rilievo modelli privi di un impatto e di un'applicazione concreti, per non dire "scatole vuote"<sup>52</sup>. È il caso del coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di dimensioni comunitarie, laddove le procedure di informazione e di consultazione vengono elevate a fulcro del modello di coinvolgimento previsto prima dal d.lgs. n. 74/02 e successivamente dal d.lgs. n. 113/12. Ma il giudizio appare particolarmente pertinente con riguardo allo Statuto di società per azioni europea, relativamente al quale il d.lgs. n. 188/05 affida

<sup>46</sup> Cfr. ancora PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, p. 440 ss.

<sup>47</sup> Cfr. CORTI, *op. ult. cit.*, p. 26.

<sup>48</sup> Cfr. DE ANGELIS LOR., *op. cit.*, p. 108.

<sup>49</sup> Cfr. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., p. 347.

<sup>50</sup> Così ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *DRI*, 2010, p. 21.

<sup>51</sup> Cfr. BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 397.

<sup>52</sup> Cfr. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, in *NLCC*, 2006, n. 6, p. 1483; ZOPPOLI L., *op. ult. cit.*, p. 23.

ogni decisione in materia al confronto sindacale, senza prevedere l'obbligatoria introduzione di regole per la partecipazione dei lavoratori negli organi societari qualora nessuna delle società partecipanti vi fosse in precedenza soggetta<sup>53</sup>. Ed al riguardo non si può non rilevare come, pur successivamente all'emanazione del regolamento n. 2157 avvenuta in data 8 ottobre 2001, specie con la riforma del diritto societario si siano perse buone occasioni per dare attuazione all'art. 46 Cost., allorquando nell'introdurre il modello dualistico di matrice germanica si è mancato di prevedere la necessaria presenza dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza<sup>54</sup>.

Un giudizio analogo va esteso al d.lgs. n. 25/07, che non è riuscito ad imprimere alcuna svolta in senso partecipativo al sistema di relazioni industriali italiano<sup>55</sup>.

Da un lato, anche se è forse eccessivo salutarne l'emanazione alla stregua di un "avvenimento storico"<sup>56</sup>, esso poteva aprire nuove prospettive con l'"affrontare in via sistematica il riconoscimento dei diritti di informazione e consultazione ai lavoratori europei andando ben oltre alcune vicende dell'azienda, pure cruciali come licenziamenti collettivi e trasferimento d'azienda, o la tutela del bene primario dell'integrità psico-fisica"<sup>57</sup>. Non si è mancato correttamente di rilevare che il d.lgs. n. 25/07 non può essere considerato riduttivamente come "destinato a garantire la continuazione più o meno invariata dell'esperienza italiana di coinvolgimento dei lavoratori"<sup>58</sup>: ciò soprattutto nella misura in cui "pone una disciplina minima di carattere generale dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori che costi-

<sup>53</sup> Cfr. BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 413.

<sup>54</sup> Cfr. DE ANGELIS LOR., *op. cit.*, p. 101 s., secondo cui, "senza la presenza necessaria dei rappresentanti dei lavoratori impiegati nell'impresa (non degli esponenti sindacali, si badi) nell'organo di alta amministrazione – *Aufsichtsrat*, o consiglio di sorveglianza come da noi denominato – non può esistere alcun "modello renano" e il sistema spurio impropriamente riferito al modello dualistico di promanazione germanica, così come introdotto dal nostro ordinamento, lungi dal tendere a realizzare la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, serve tutt'al più ad offrire delle opportunità di duplicazione di poltrone ai vertici di qualche grande società azionaria".

<sup>55</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 329.

<sup>56</sup> Così lo qualifica NAPOLI, *Note introduttive. L'informazione e la consultazione sono un diritto*, in M. Napoli (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori*, cit., p. 844.

<sup>57</sup> Così ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione*, cit., p. 424 con riguardo alla direttiva n. 14 del 2002.

<sup>58</sup> Così CORTI, *L'impresa di fronte all'informazione*, cit., p. 911.

tuisce una novità di rilievo assoluto nel panorama legislativo del nostro Paese”<sup>59</sup>.

D’altro lato, tuttavia, la tecnica utilizzata, ampiamente fondata sul principio di sussidiarietà tramite rinvio alla contrattazione collettiva<sup>60</sup>, pur coerente tanto all’assetto complessivo dell’ordinamento quanto a quello delle relazioni industriali italiani, presenta profili di debolezza relativamente innanzitutto ai suoi sia contenuti, per certi versi piuttosto generici<sup>61</sup> e comunque circoscritti all’organizzazione del lavoro, senza che si addentrino negli aspetti più propriamente economici delle scelte d’impresa. Inoltre, ne sono evidenti la fragilità e la problematicità con riguardo, in particolare, ai meccanismi atti a garantire l’attuazione e l’implementazione della normativa, l’ampia autonomia riservata alla contrattazione collettiva, la titolarità e l’azionabilità dei diritti, nonché l’assetto del sistema sanzionatorio<sup>62</sup>.

In ogni caso, se nel d.lgs. n. 25/07 informazione e consultazione sembrano più collegate alla contrattazione collettiva che alla partecipazione<sup>63</sup> e se parimenti è sembrato corretto rinviare il giudizio sull’esatta portata della riforma all’implementazione della stessa da parte della contrattazione collettiva<sup>64</sup>, la crisi globale che ha incominciato a colpire anche l’Italia a partire dal 2008 ha indotto le organizzazioni sindacali a concentrarsi sulle procedure di gestione della crisi e sulle vicende modificative dell’impresa anziché sull’implementazione della normativa sui diritti di informazione e consultazione<sup>65</sup>, al di là di qualche soluzione più avanzata rispetto al passato adottata da taluni contratti nazionali di categoria<sup>66</sup>.

<sup>59</sup> Così ancora CORTI, *op. ult. cit.*, p. 913.

<sup>60</sup> Cfr. sul punto spec. ZOPPOLI L., *op. cit.*, p. 393 e GUARRIELLO, *Dalla direttiva sui comitati aziendali europei alla società europea: una transizione difficile*, cit., p. 133. Sottolinea come sarebbe stato preferibile che il legislatore adottasse una disciplina più netta, benché applicabile solo nel caso di mancato intervento della contrattazione collettiva, NAPOLI, *op. cit.*, p. 846.

<sup>61</sup> Cfr. spec. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., p. 337 e ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., p. 427.

<sup>62</sup> Sul punto cfr. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d. lgs. 6 febbraio 2007*, n. 25, in *RIDL*, 2008, I, p. 161 ss.

<sup>63</sup> Cfr., con riguardo alla direttiva n. 14/02, PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, p. 450 ss. e PESSI, *op. cit.*, p. 52.

<sup>64</sup> Sul punto sia consentito rinviare ancora a ZOLI, *op. cit.*, p. 178 ss.

<sup>65</sup> Così ALES, *Il contropotere di democrazia industriale in Marcello Pedrazzoli: l’attualità di un pensiero*, in NOGLER, CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*. Liber amicorum *Marcello Pedrazzoli*, Franco Angeli, 2012, p. 92 ss.

<sup>66</sup> Cfr. spec. CORTI, *op. ult. cit.*, p. 912.

Soltanto più recentemente, in sede interconfederale e di rinnovo di numerosi contratti di categoria si è imboccata la direzione di un modello di relazioni sindacali più partecipativo<sup>67</sup>, anche se per ora in modo più convinto nel senso del coinvolgimento di tipo economico: peraltro, talora, nell'introdursi un legame significativo tra quote di retribuzione legate alla produttività ed estensione della responsabilità sociale d'impresa, si richiama una più ampia partecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali<sup>68</sup>.

#### 4. *Segue: gli interventi legislativi del 2011 e del 2012*

All'inizio del decennio in corso irrompono sulla scena due norme con cui il legislatore dimostra una diversa attenzione e compie un sostanziale salto di qualità rispetto al passato in ordine al coinvolgimento dei lavoratori alle decisioni delle imprese.

L'art. 8, l. n. 148/11 individua nell'"adozione di forme di partecipazione dei lavoratori" uno dei vincoli di scopo in presenza dei quali la contrattazione collettiva di prossimità è legittimata ad apportare deroghe a norme di legge e dei contratti collettivi nazionali nella regolazione delle numerose materie indicate al 2° comma.

Alla luce della ricostruzione in precedenza compiuta, il termine utilizzato deve essere interpretato in senso restrittivo, circoscrivendolo alle sole forme realmente partecipative della codeterminazione e della cogestione. Tuttavia, se si considera che tra i vincoli di scopo sono indicati anche la "qualità dei contratti di lavoro" e gli "incrementi di competitività e di salario", sembra che deroghe peggiorative possano essere introdotte anche da accordi di prossimità diretti a prevedere svariate e ben diverse forme di coinvolgimento dei lavoratori alle decisioni dell'impresa e di partecipazione di tipo economico.

Un ruolo di potenziale autentico protagonista deve essere attribuito all'art. 4, co. 62, l. n. 92/12, con cui il Parlamento ha delegato al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire l'introduzione di una serie di modelli di coinvolgimento dei lavoratori al di fuori della logica

<sup>67</sup> Cfr. ZILIO GRANDI, *La retribuzione collegata alla produttività aziendale: quadro normativo di riferimento e impatto dell'accordo sui livelli retributivi*, in *questa rivista*, 2013, p. 47.

<sup>68</sup> Cfr., spec. con riferimento al CCNL Industria gomma e plastica dell'11 luglio 2012, ZILIO GRANDI, *op. cit.*

e della “funzione impropria di incentivo alla contrattazione aziendale derogatoria”<sup>69</sup>.

Si tratta del punto di approdo di un dibattito parlamentare che ha preso le mosse dalla presentazione di cinque progetti di legge in materia di partecipazione presentati nel corso della XVI legislatura, sui quali era stata raggiunta un’intesa bipartisan<sup>70</sup>.

Viene previsto “un campionario di prassi partecipative”<sup>71</sup>, messo a disposizione delle parti sociali, le quali possono liberamente scegliere quelle che ritengono di adottare ed applicare, sulla base di un meccanismo del tutto opzionale, per di più rimesso alla sola contrattazione aziendale. Si va dal tradizionale coinvolgimento preventivo dei lavoratori di tipo procedimentale nelle decisioni dell’impresa, ad un modello più avanzato che contempla il controllo sul rispetto degli accordi raggiunti e persino la partecipazione nella gestione di determinati istituti, alla vera e propria partecipazione dall’interno degli organi societari ed in particolare al consiglio di sorveglianza, sino ad abbracciare anche le c.d. forme di partecipazione economica o finanziaria, ammesse in una pluralità di varianti.

Prendendo le mosse dal modello più leggero e più semplice in quanto già noto e diffuso ben prima dell’emanazione del d.lgs. n. 25/07, non si può negare che la previsione della lett. a) dell’art. 4, co. 62 potrebbe rafforzare le possibilità dei lavoratori di condizionare tramite i propri rappresentanti l’esercizio dei poteri del datore di lavoro. Ciò potrebbe avvenire, da un lato, attraverso un’estensione degli obblighi di informazione e di consultazione sotto il profilo tanto del relativo campo di applicazione, allargato al di sotto dei 50 dipendenti, quanto dei contenuti, ovvero delle materie, tra le quali già la lett. e) della norma in esame ricomprende l’andamento dei piani industriali, andando al di là delle decisioni in senso stretto organizzative per abbracciare le scelte più propriamente economiche dell’impresa; dall’altro, attraverso l’introduzione di un meccanismo procedurale più forte, che non limiti il confronto tra le parti ad una semplice consultazione, ma che imponga un vero e proprio negoziato.

<sup>69</sup> Cfr. GUARRIELLO, *I diritti di informazione e partecipazione*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 766. Da ultimo sull’art. 8, l. n. 148/11 v.A. TURSI, *L’articolo 8 della legge n. 148/2011 nel prisma dei rapporti tra legge e autonomia collettiva*, in *DRI*, 2013, p. 958 ss.

<sup>70</sup> Cfr. spec. GUARRIELLO, *op. ult. cit.*, p. 752 s.

<sup>71</sup> Così MENEGATTI, *La delega sulla partecipazione dei lavoratori: verso un nuovo modello di relazioni industriali?*, in CARINCI F. e MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, Ipsoa, 2012, p. 208.

Tuttavia, alcune perplessità restano. Innanzitutto, non si deve ritenere che l'eventuale affinamento del modello appena descritto comporti la modifica della sua reale natura procedimentale. Infatti, la conclusione di accordi – un'eventualità presa in considerazione anche dalla successiva lett. b) – rappresenterebbe pur sempre una scelta libera e non obbligata: come ben noto, del resto, gli obblighi a negoziare al di fuori dello schema della codeterminazione impongono un *iter* più complesso, ma lasciano al datore di lavoro la facoltà di non accettare le proposte della controparte<sup>72</sup>.

In secondo luogo, appare improbabile che la contrattazione aziendale, la quale potrebbe in effetti sovrapporsi, fino a sostituirsi, a quella nazionale di categoria con l'unico limite di garantire i livelli minimi previsti dal d.lgs. n. 25/07, adotti soluzioni estensive proprio laddove è meno diffusa, ovvero nelle imprese medio-piccole.

Infine, si presenta peculiare e non coordinata con le disposizioni del d.lgs. n. 25/07 l'individuazione dei destinatari degli obblighi di informazione, consultazione e negoziazione, oltre che nelle organizzazioni sindacali, nei lavoratori<sup>73</sup> e in appositi organismi previsti dal contratto collettivo stesso: organismi che, se sembrano richiamare quelli, di solito a composizione paritetica, già istituiti dalla contrattazione collettiva nazionale, sono potenzialmente diversi dai soggetti di cui alle successive lett. b), c) e d) dello stesso comma.

Il modello di tipo procedimentale viene ulteriormente rafforzato da tali disposizioni nella misura in cui estendono il coinvolgimento dei lavoratori, ben al di là della fase preventiva, alla verifica dell'applicazione e degli esiti di piani o decisioni concordate (lett. b).

Non solo: il controllo può essere previsto altresì, insieme alla partecipazione, relativamente alla gestione di una serie di materie nelle quali analoghe prerogative già sono state ammesse dalla legge. È il caso della sicurezza, al cui riguardo peraltro si potrebbe prevedere uno specifico sistema congiunto di controllo come requisito ulteriore, rispetto all'art. 6, d.lgs. n. 231/01, del modello organizzativo esimente ai fini dell'art. 30, d.lgs. n. 81/08<sup>74</sup>.

Ma anche per una serie di altre materie, nelle quali la contrattazione

<sup>72</sup> Sul punto sia consentito rinviare a ZOLI, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Cedam, 1992.

<sup>73</sup> Cfr. LEONE, *La partecipazione dei lavoratori nella legge delega*, in CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, p. 741, giustamente critica al riguardo.

<sup>74</sup> Cfr. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo per la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *questa rivista*, 2013, p. 31.

collettiva aziendale è già intervenuta in chiave di ricerca del benessere dei lavoratori (servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di *welfare* aziendale, ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa) o di miglioramento delle loro condizioni di lavoro e di crescita professionale (formazione professionale, promozione e attuazione di una situazione effettiva di pari opportunità), si potrebbe andare ben oltre la riproposizione di prassi già sperimentate<sup>75</sup>, se si considera che sovente per tali istituti, così come in tema di introduzione di forme di remunerazione collegate al risultato, non si prevede la verifica della loro corretta gestione.

La novità è ancora più evidente qualora i decreti delegati e i contratti collettivi adottassero soluzioni estensive in ordine ai due profili di potenziale maggiore novità: il concetto di "organizzazione del lavoro" e quello di "partecipazione nella gestione" delle materie in precedenza ricordate quale possibile oggetto di controllo (lett. c). La devoluzione delle suddette competenze ad "organismi congiunti", qualora a composizione paritetica, potrebbe condurre al riconoscimento di poteri significativi ai rappresentanti dei lavoratori, soprattutto se la partecipazione alla gestione coinvolgesse scelte organizzative di primaria importanza. Si tratta di un passaggio molto più avanzato di quanto sino ad ora di solito sperimentato nelle imprese italiane, potenzialmente vicino al modello della codeterminazione, cui si perverrebbe qualora venisse previsto che il mancato accordo tra le parti o nell'ambito dell'organismo congiunto fosse surrogabile dalla decisione di un terzo imparziale.

Nella stessa logica del coinvolgimento dall'esterno si colloca il disposto della lett. d), il quale prevede che il controllo possa andare al di là delle materie in precedenza ricordate per estendersi all'"andamento" generale dell'impresa o a determinate scelte di gestione aziendale mediante la partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati dalle organizzazioni sindacali in organi di sorveglianza, i quali non hanno nulla a che vedere con il consiglio di sorveglianza o con gli altri organi gestori dell'azienda. Le possibilità che tale previsione dischiude sono molteplici, soprattutto con riguardo al novero delle materie assoggettate al controllo dell'organo di sorveglianza. Tuttavia, se si considera che si può essere molto vicini a quanto previsto dalla lett. c), allorché, come ricordato, quest'ultima fa riferimento anche all'"organizzazione del lavoro" quale oggetto di possibile controllo e partecipazione alla gestione, si corre il rischio di un'eccessiva proliferazione di organismi e di soggetti ti-

<sup>75</sup> Cfr. analogamente MENEGATTI, *op. cit.*, p. 212.

tolari di funzioni *lato sensu* partecipative, la quale rischia di ingenerare confusione anche se attesta l'esigenza sempre più sentita che si esca dalle logiche della legittimazione esclusiva dei sindacati.

L'art. 4, comma 62 non manca di prevedere altresì la possibile introduzione del modello della partecipazione dall'interno degli organi di gestione delle imprese esercitate in forma di società per azioni o di società europea con più di 300 lavoratori, nelle quali lo statuto contempra il sistema duale di amministrazione e controllo (lett. f). Per quanto in precedenza ricordato, la riserva di legge di cui all'art. 46 Cost. impone al legislatore di bilanciare i contrapposti valori ed interessi definendo non soltanto le modalità di controllo e di influenza dei lavoratori sull'organo di gestione<sup>76</sup>, ma anche le modalità di designazione dei loro rappresentanti, benché sia verosimile ritenere che non saranno eletti dall'assemblea dei soci, bensì dai lavoratori, senza identificarsi necessariamente con i rappresentanti sindacali.

Escono, invece, dall'ambito del coinvolgimento nelle decisioni i modelli di partecipazione finanziaria ed azionaria previsti dall'art. 4, comma 62, lett. e) e g). Anche al riguardo, come anticipato, la delega contempla una pluralità di scelte, quali la partecipazione agli utili, al capitale, all'attuazione e al risultato di piani industriali (lett. e), l'accesso privilegiato al possesso di azioni, quote del capitale dell'impresa o diritti di opzione sulle stesse (lett. g). Tuttavia, da un lato, si deve ovviare all'assenza di regole adeguate a sostenere un'effettiva diffusione della partecipazione azionaria. Dall'altro, non convince il rinvio alla contrattazione collettiva, in particolare aziendale, se non nei limiti tracciati dal legislatore delegato, il quale dovrebbe garantire quanto meno l'organizzazione e la gestione collettiva dei lavoratori azionisti, oltre che stabilire un tetto massimo alle forme più accentuate di partecipazione al rischio d'impresa<sup>77</sup>, come era previsto nel d.d.l. Treu.

##### 5. *Il mutamento del contesto economico, politico e sindacale*

La reazione critica delle organizzazioni imprenditoriali ed il timore della CGIL di un'eccessiva deriva aziendalistica delle relazioni sindacali hanno contribuito a far sì che la delega scadesse senza essere attuata.

<sup>76</sup> Cfr. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 78.

<sup>77</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche*, cit., p. 30 ss.



Tuttavia, allo stato i vari modelli di coinvolgimento dei lavoratori in precedenza menzionati si rivelano in buona misura utilizzabili, anche se rimessi *in toto* all'iniziativa ed alla regolamentazione delle parti sociali.

Peraltro, da un lato, alcuni di essi non sono in effetti praticabili in mancanza di intervento del legislatore o in quanto dallo stesso non resi sufficientemente appetibili, come, in particolare, nel caso rispettivamente delle forme più forti di partecipazione dall'interno degli organi societari e dei modelli di partecipazione finanziaria ed economica.

Dall'altro, gli ulteriori modelli di coinvolgimento e partecipazione non sono stati per ora adottati o sviluppati con la dovuta determinazione e convinzione. Non sembra, comunque, che nella presente fase storica manchino del tutto le condizioni per una svolta, anche se indotte in prevalenza da fattori esogeni<sup>78</sup>.

Alcuni fattori sembrano fornire indicazioni di segno contrario. Innanzitutto, il clima culturale è stato poco favorevole alle forme istituzionalizzate di coinvolgimento dei lavoratori nel periodo 1990-2010<sup>79</sup>. Allo stesso modo è forse mancato, e tuttora manca, il coraggio di sperimentare modelli innovativi relativamente all'intero quadro delle relazioni industriali<sup>80</sup>. Inoltre, mancano la stabilità politica e l'unità sindacale, cioè i presupposti per quel clima di "long term mutual trust"<sup>81</sup> che costituisce la situazione più propizia sul piano politico e sindacale per l'affermazione di modelli partecipativi. Infine nell'economia postindustriale mutano i luoghi e i tempi di esercizio dei poteri dell'imprenditore e, di conseguenza, anche i luoghi e i tempi ove può esplicarsi la coalizione: i centri decisionali sono spesso spostati fuori dell'azienda tanto che sembrano evaporare, cosicché gli istituti classici del coinvolgimento dei lavoratori si collocano ad un livello decisionale che non coincide con quello in cui maturano le strategie dell'impresa e quindi in una sede difficilmente idonea ad esprimere una funzione codeterminatrice<sup>82</sup>. In definitiva, ed in altre parole, è talora complesso individuare il centro di potere ed incidere su di esso.

<sup>78</sup> Cfr. PROIA, *op. cit.*, p. 66 s.

<sup>79</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 67.

<sup>80</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione*, cit., p. 19.

<sup>81</sup> Cfr. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 215.

<sup>82</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, p. 447 s.; CORAZZA, *Note su conflitto collettivo e democrazia industriale nell'economia postindustriale*, in NOGLER, CORAZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 98; LASSANDARI, *La ricerca dell'autonomia tra poteri e libertà. Ovvero: "Democrazia industriale e subordinazione" è un libro del ventesimo secolo?*, in NOGLER, CORAZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 113.

Sul versante opposto, tuttavia, il contesto e le condizioni sono in parte cambiate: la crisi economica ed il conseguente clima di solidarietà, il riflusso della conflittualità, lo spostamento del baricentro delle relazioni industriali verso l'impresa predispongono le condizioni atte a favorire l'affermarsi di forme di coinvolgimento dei lavoratori più incisive.

A ciò si aggiunga che sono ormai superate sia le posizioni che miravano alla modifica della proprietà delle imprese, sia quelle che vedevano nel coinvolgimento dei lavoratori a livello aziendale il pericolo di una perdita dell'esercizio del contropotere normativo<sup>83</sup> e la negazione del conflitto.

Le finalità che ora giustificano l'introduzione di modelli di maggiore coinvolgimento dei lavoratori possono essere varie e far convergere gli interessi di datori e prestatori di lavoro: in particolare la condivisione di obiettivi può risultare fondamentale al fine di fronteggiare le sfide dell'innovazione e della concorrenza globale e di superare la crisi<sup>84</sup>.

Con riguardo ai datori di lavoro, la partecipazione rappresenta, a ben vedere, un fattore di competitività di un Paese, anziché un costo regolativo. La qualità delle relazioni industriali è, del resto, uno dei tre obiettivi centrali della Strategia per l'Occupazione ed un fattore di produttività della forza lavoro. La Commissione europea ha da tempo sottolineato la relazione tra coinvolgimento dei lavoratori e buon funzionamento e successo dell'impresa<sup>85</sup>. Le forme più evolute di partecipazione non pregiudicano un'efficiente conduzione aziendale, ma al contrario la favoriscono<sup>86</sup>. La partecipazione può produrre risultati, anche in termini di maggiore produttività, che il conflitto non è in grado di realizzare<sup>87</sup>: attraverso la valorizzazione delle risorse umane ed una maggiore qualità del lavoro si favoriscono inevitabilmente la qualità dell'impresa, la produttività e la competitività. Inoltre, l'eventuale introduzione di tecniche regolative più fluide e dinamiche rispetto al riconoscimento di diritti in capo ai singoli ed ai soggetti collettivi può essere funzionale agli interessi delle imprese in termini di maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole, laddove può non risultare sufficiente la contrattazione collettiva tradizionale.

<sup>83</sup> Cfr. analogamente OLIVELLI, CIOCCA, *op. cit.*, p. 774 s.

<sup>84</sup> Cfr. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione*, cit., p. 78 s. e TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, cit., p. 106.

<sup>85</sup> Cfr. MAGNANI, *op. cit.*, p. 153.

<sup>86</sup> Cfr. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 56.

<sup>87</sup> Cfr. PROIA, *op. cit.*, p. 69.

Quanto ai lavoratori, proprio la globalizzazione e la crisi economica, nell'accentuare la crisi della contrattazione collettiva, possono aprire paradossalmente una stagione di lotte o di occasioni propizie per la partecipazione<sup>88</sup>.

Quest'ultima, inoltre, appare ormai compatibile con la contrattazione collettiva e col conflitto. Il ripensamento del sistema di relazioni industriali non richiede l'abbandono delle tecniche tradizionali incentrate sulla contrattazione collettiva, con la quale non sussiste necessariamente antagonismo<sup>89</sup>, anche se va ovviamente trovata la migliore combinazione tra modelli partecipativi e contrattuali (ad es., controllo e gestione per i primi, adozione di regole per i secondi).

Il conflitto collettivo può essere addirittura l'antecedente che prepara le condizioni per l'esercizio di meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori e i due concetti possono convivere in un rapporto di reciproca successione. Del resto, il governo del conflitto collettivo è da tempo diventato un elemento essenziale anche del metodo contrattuale (si pensi, ad es., alle procedure di raffreddamento, di conciliazione ed arbitrato, ecc.): tutti gli istituti con cui si esercita il governo del conflitto collettivo svolgono una funzione di codeterminazione e sono elemento essenziale del metodo contrattuale<sup>90</sup>.

Anche la sempre più avvertita esigenza di forme di partecipazione economica può incentivare il coinvolgimento dei lavoratori. Il collegamento tra partecipazione ai risultati produttivi dell'impresa, o comunque pratiche organizzative collegate alla ricerca di una maggiore produttività, e partecipazione alla gestione (o quanto meno coinvolgimento dei lavoratori nella gestione) è necessario ad evitare che la prima costituisca soltanto un modo per distribuire il rischio. Ed a tal fine è opportuno tanto rimuovere i deficit informativi, quanto incidere sulle soluzioni in concreto adottate dalle imprese.

Infine, la contrapposizione tra garanzie o diritti e modello partecipativo

<sup>88</sup> Cfr. ALES, *op. cit.*, p. 93.

<sup>89</sup> Cfr. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in RGL, 1992, I, p. 138; ARRIGO, *La partecipazione dei lavoratori nel diritto comunitario tra armonizzazione normativa e competizione dei modelli*, in DL, 2000, I, p. 390; GAROFALO, *Qualche osservazione su partecipazione e conflitto*, in *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti delle Giornate Aidlass, cit., p. 357 ss., spec. p. 359.

<sup>90</sup> Cfr. CORAZZA, *op. cit.*, p. 99 ss. V. anche GAROFALO M. G., *op. cit.*, p. 360 e NOGLER, *Ripensare il diritto di sciopero*, in DLRI, 2013, p. 326 s.

si rivela fuorviante. Al riguardo può ben essere realizzato un *mix* equilibrato<sup>91</sup>, senza che, da un lato, sia necessario tanto mettere in discussione il tradizionale modello “assicurativo” di contratto di lavoro subordinato<sup>92</sup>, quanto rivisitare la fattispecie fondamentale del diritto del lavoro<sup>93</sup> e senza che, dall’altro, si debbano inevitabilmente abbassare i livelli di tutela del lavoro dipendente. Per flessibilizzare le regole è sufficiente la contrattazione collettiva<sup>94</sup> nazionale ed aziendale, sovente anche a prescindere da quanto consentito dall’art. 8, l. n. 148/11, mentre il coinvolgimento dei lavoratori può favorire, come anticipato, una più efficiente applicazione di quelle regole.

#### 6. *La necessità di una legge attuativa dell’art. 46 Cost.*

Alla luce di quanto osservato si può pensare che i tempi per una legge siano maturi. Né la mancata attuazione della delega deve legittimare l’opinione che l’idea sia definitivamente tramontata, come dimostra la circostanza che un disegno di legge delega di contenuto identico a quello dell’art. 4, l. n. 92/12 è stato immediatamente ripresentato al Senato il 19 settembre 2013 (n. 1051/13). Si tratta di un percorso che è bene non abbandonare anche se sulla tecnica adottata e sui modelli prospettati si può discutere a lungo.

Del resto, se non si può intervenire, come sostiene qualcuno, è meglio abrogare l’art. 46 Cost., il cui mantenimento sarebbe, non da oggi, “un inverosimile esempio di ipocrisia e di «farisaismo giuridico»”<sup>95</sup>.

Si è molto discusso sulle caratteristiche e sui contenuti di tale tipo di legge ed in particolare se debba essere regolativa o di sostegno delle scelte delle parti sociali. Parimenti si continua a controvertere se possa essere imposta dall’alto senza un forte supporto culturale ed un convinto consenso degli operatori<sup>96</sup> e quale modello o quali modelli di coinvolgimento dei lavoratori debba introdurre.

<sup>91</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione*, cit., p. 24.

<sup>92</sup> Cfr. ancora ZOPPOLI L., *op. loc. ultt. citt.*

<sup>93</sup> Cfr. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit.

<sup>94</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *op. ult. cit.*, p. 33 s.

<sup>95</sup> Così DE ANGELIS LOR., *op. cit.*, p. 108.

<sup>96</sup> Ne dubita DE ANGELIS LOR., *op. cit.*, p. 93. CORTI, *op. ult. cit.*, p. 324 rileva, invece, che “la partecipazione imposta per legge spinge le parti ad un comportamento adattivo che sfocia in una reale collaborazione e in molteplici beni collettivi”, come sottolinea il rapporto finale sulla partecipazione in Germania.

Al riguardo va effettuata una scelta politica chiara che allo stato probabilmente manca, dato che si è dovuto ricorrere ad una soluzione di compromesso.

Una legge veramente attuativa dell'art. 46 dovrebbe muovere nella direzione di una reale partecipazione. Ma al momento mancano il consenso e le condizioni politiche per una scelta regolativa/impositiva forte con riguardo tanto alle tecniche normative, quanto alle soluzioni da adottare in concreto.

Tuttavia, la legge si rivela necessaria per rimuovere gli ostacoli che impediscono o limitano il ricorso alle forme partecipative più forti (la configurazione degli organismi societari e la presenza di dipendenti nel consiglio di sorveglianza), per le quali una regola legislativa di applicazione generale e non solo residuale sembra imprescindibile, dato che l'autonomia collettiva non può disporre di materie quali le modalità di *governance* societaria o le forme di azionariato dei dipendenti<sup>97</sup>.

Comunque anche un intervento più debole può essere utile per diverse ragioni ed in particolare quale messaggio di *policy*<sup>98</sup> in grado di dare una spinta al mutamento delle prassi in azienda e di favorire la diffusione anche graduale di un dialogo tale da far sorgere un ben diverso clima di fiducia nell'impresa: ciò magari col supporto di incentivi, specialmente fiscali o previdenziali, non solo volti a favorire la partecipazione azionaria dei lavoratori al capitale dell'impresa o l'introduzione di forme di retribuzione variabile.

Come anticipato, la soluzione prospettata si colloca nel solco delle soluzioni deboli, una sorta di "manifesto a favore delle pratiche partecipative"<sup>99</sup>, un meccanismo promozionale di una considerevole ed indistinta varietà di modelli di partecipazione economica e di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni dell'impresa, la cui implementazione ed attuazione è interamente rimessa alla contrattazione collettiva, per di più solo aziendale.

La tecnica del rinvio al negoziato tra le parti sociali è ben presente nella legislazione comunitaria (è il caso dell'art. 5, direttiva 2002/14/CE), ma la novità è il rinvio al livello aziendale. Si tratta di una scelta da taluni ritenuta opportuna e comprensibile in quanto coerente al processo in atto di decentramento della contrattazione collettiva e al dato che le materie su cui do-

<sup>97</sup> Cfr. GUARRIELLO, *I diritti di informazione*, cit., p. 766.V. anche *retro*, § 5.

<sup>98</sup> Sottolinea l'importanza di una legge "per promuovere una evoluzione nella cultura delle parti" TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *DLRI*, 2013, p. 16.

<sup>99</sup> È quanto affermato da P. Ichino, nella discussione tenuta nell'ambito della 11° Commissione permanente al Senato (resoconto sommario n. 32 del 15.10.2013).

vrebbe verificarsi hanno tutte una valenza aziendale<sup>100</sup>. Tuttavia, non sarebbe contraddittorio prevedere anche un ruolo propositivo e di cornice della contrattazione nazionale, allo stato non precluso, ma non vincolante sul piano dell'ordinamento statale per la contrattazione aziendale.

In ogni caso, se si considera che non si può riporre eccessiva fiducia nella capacità della contrattazione collettiva di implementare la legge<sup>101</sup>, sarebbe altrettanto opportuno prevedere un meccanismo suppletivo di sussidiarietà orizzontale<sup>102</sup>, peraltro precluso alla decretazione delegata nel testo del disegno di legge delega presentato.

A maggior ragione se si affida alla contrattazione collettiva, per di più aziendale, una forte funzione regolatoria, una soluzione settoriale solo per la partecipazione, già di per sé non agevole, non può essere sufficiente<sup>103</sup>. Si impone un intervento legislativo per le intere relazioni industriali in azienda, anche se è facilmente comprensibile che il tentativo di affrontare temi controversi come questi rischia di pregiudicare l'intesa *bipartisan* e di non far procedere anche l'*iter* del disegno di legge sul coinvolgimento dei lavoratori<sup>104</sup>.

È comunque centrale la soluzione di alcuni profili cruciali, quali l'efficacia soggettiva del contratto collettivo, i rapporti tra i diversi livelli contrattuali, l'assenza di regole certe e condivise sulla democrazia sindacale. L'art. 8, l. n. 148/II probabilmente fornisce risposte a tali problemi specie in tema di partecipazione, come in precedenza segnalato (§ 4). Per tali motivi si impone *a fortiori* l'opportunità di un ripensamento di questa norma, frutto di un intervento improvvisato, ma che incide in modo rilevante sulla produzione giuridica<sup>105</sup>.

<sup>100</sup> Cfr. LEONE, *op. cit.*, p. 739 e MENEGATTI, *op. cit.*, p. 209 s.

<sup>101</sup> Cfr. ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori*, cit., p. 442 s. e ALES, *op. cit.*, p. 93.

<sup>102</sup> Cfr. LEONE, *op. cit.*, p. 740 e MENEGATTI, *op. cit.*, p. 210.

<sup>103</sup> Cfr. analogamente ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione*, cit., p. 33. Anche GAROFALO M.G., *op. cit.*, p. 362, dopo aver sottolineato il rischio "dell'aziendalismo contro la tradizione (italiana) del sindacato generale" ed in particolare la possibilità che "forme istituzionali di partecipazione di rappresentanze dei lavoratori sganciate dal sindacato spezzino il vincolo di solidarietà di tutti i lavoratori nel sindacato generale", conclude che, "se si vuole evitare questo rischio ..., la creazione e il rafforzamento di forme istituzionali di partecipazione a livello aziendale devono essere accompagnati dall'introduzione di forme di sostegno all'azione di sintesi del sindacato generale. E qui il richiamo è al dibattito, taciuto in questa legislatura, della legge sulla rappresentanza".

<sup>104</sup> Così TREU, *Le proposte parlamentari*, cit., p. 104.

<sup>105</sup> Cfr. ZILIO GRANDI, *op. cit.*, p. 43.

Lo stesso dicasi per i soggetti. La questione della titolarità del diritto di coinvolgimento è strettamente connessa con quella della rappresentanza dei lavoratori. Da un lato, si impongono il rispetto delle tradizioni nazionali e la sovranità regolativa degli Stati membri, tanto più che i sindacati sono ancora ingabbiati nelle logiche e negli ambiti nazionali. Tuttavia, dall'altro, il modello statutario non esiste più nei fatti. Inoltre, se anche non si arriva a sostenere che la forma sindacale non è più espressione della modernità, si può dubitare che le organizzazioni sindacali siano ancora forme autentiche di rappresentanza degli interessi tanto più alla luce della competizione rissosa tra le stesse: di qui la necessità di misurarne il consenso e di pensare ad un modello di canale doppio che, superando i rischi di competizione tra sindacati e organismi di rappresentanza elettivi, sembra preferibile “nella misura in cui, come sostenuto da autorevole dottrina, la duplicazione degli organi rappresentativi e la loro diversa base di legittimazione, contribuisce a garantire autonomia di esercizio e reciproca complementarietà alle due forme di tutela degli interessi dei lavoratori”<sup>106</sup>.

In questa direzione sembra muovere la previsione nel disegno di legge delega di una serie di organismi rappresentativi diversi da quelli sindacali. Ma ciò che non convince è che, da un lato, anche la scelta dei soggetti ed in definitiva del modello non venga effettuata ed in definitiva istituzionalizzata dal legislatore con una legge sulla rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro<sup>107</sup>; dall'altro, e comunque, che si faccia riferimento ad una pluralità di organismi chiamati potenzialmente a convivere nella stessa azienda con funzioni simili o complementari.

### Abstract

La questione della partecipazione, o coinvolgimento, dei lavoratori nell'impresa si presenta in Italia sfuggente ed articolata, a partire dall'inattuazione dell'art. 46 Cost., espressione di un bilanciamento tra valori costituzionali primari. L'immobilismo del legislatore italiano è stato solo in parte sollecitato dalle spinte propulsive del diritto dell'Unione Europea, incentrate specialmente sui diritti di informazione e consultazione. Negli anni più recenti si registra un rinnovato interesse per la tematica, come dimostra, almeno in potenza, la delega sui modelli di coinvolgimento dei lavoratori contenuta nella legge n. 92/2012. A fronte della ritrosia delle parti sociali a farsi carico

<sup>106</sup> Così LEONE, *op. cit.*, p. 745.

<sup>107</sup> Cfr. in tal senso anche GUARRIELLO, *op. ult. cit.*, p. 755.

dell'introduzione di meccanismi partecipativi, è auspicabile l'adozione di una legge sul coinvolgimento dei lavoratori, nella forma più forte o invasiva della partecipazione agli organi sociali ovvero in quella più debole della partecipazione economica.

The issue of workers' involvement is still elusive and faceted, starting from the non-implementation of art. 46 Cost. The immobility of the Italian legislator has been partly stimulated by European policies, focused primarily on information and consultation rights. Recent years show a renewed interest in the topic, as clearly demonstrated by the enabling law on participative models contained in law n. 92 of 2012. Taking into account the prudery of social parts to introduce such measures, it is desirable the adoption of a law on workers' involvement, either of the stronger type (i.e. involvement in firms' decisions) or in the weaker (i.e. economic participation).

### **Key words**

Partecipazione dei lavoratori, Bilanciamento di diritti costituzionali, Parti sociali, Modelli di partecipazione, Informazione e consultazione.

Workers' involvement, Balance of constitutional rights, Social parts, Participation models, Information and consultation.