

## La “sede” istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare\*

di Adriana Apostoli\*\*  
(14 febbraio 2017)

**SOMMARIO:** 1. I principi costituzionali nei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore. – 2. Il modello costituzionale di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. – 3. La previsione di un canale istituzionale di confronto tra lo Stato e le categorie produttive. – 4. La necessità di riaffermare i principi costituzionali anche nelle relazioni industriali.

### 1. I principi costituzionali nei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore.

Le norme costituzionali in tema di rapporti tra datore di lavoro e lavoratori subordinati - intesi come collettività e non come singoli - costituiscono, da sempre, uno spazio privilegiato entro il quale misurare l'effettività, pur in un ambito specifico, del sistema costituzionale, fondato sui principi fondamentali di uguaglianza, di pluralismo, di solidarietà e di giustizia sociale.

Del resto, con l'avvento della Costituzione repubblicana, il lavoratore acquista una rilevanza giuridica nuova rispetto al periodo storico precedente, non solo quale soggetto debole del rapporto di lavoro ma anche come diretto protagonista della vita politica ed economica del Paese.

L'art. 1 della Costituzione, nel sancire che la Repubblica è «fondata sul lavoro»<sup>1</sup>, non esprime infatti «una mera petizione di principio» ma «una precisa volontà delle forze politiche»<sup>2</sup> di delineare il lavoro come elemento connotante la democrazia, come *trait d'union* fra democrazia politica e democrazia economica, come strumento di dignità e di emancipazione sociale. Il lavoro come fondamento della Repubblica segnala emblematicamente un mutamento «nella concezione dei fini e della funzione dello Stato, non più solo garante delle libertà, chiamato com'è a intervenire nella disciplina dei rapporti sociali per contrastare da una parte le prevaricazioni del potere economico e promuovere dall'altra una più equa distribuzione tra le classi dei beni della vita»<sup>3</sup>.

Così il “principio lavorista”, nella sua interpretazione più tradizionale, è la risposta costituzionale alla contrapposizione tra capitale e lavoro, «dalla quale discende la sostanziale implicita rappresentazione classista del rapporto» tra lavoratore subordinato e datore di lavoro<sup>4</sup>. In astratto, dunque, il principio lavorista, posizionato sul versante di classe, assume il ruolo di principio distintivo della nostra forma di stato, destinato, quale

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> L'art. 1 della Costituzione del '48, «fondata sul lavoro», secondo parte della dottrina rappresenterebbe un principio da dipanare, un valore costituzionale in fieri, nella sostanza «un concetto analogo... a quello di Repubblica sociale» (v. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Bologna, 1975, p. 11); sull'art 3, secondo comma, Cost., nella prospettiva accennata da Calamandrei, «preludio, introduzione, annuncio di una rivoluzione in senso giuridico, legalitario ancora da fare» cfr. U. ROMAGNOLI, *I diritti sociali nella Costituzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, n. 3, p. 525. Sull'ambiguità della nozione rimangono sempre valide le osservazioni di Giannini, vista ora come perfezionamento dello stato di diritto ora come suo superamento (cfr. M.S. Giannini, *Stato sociale una nozione inutile*, in AA.VV. *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, I, p. 153).

<sup>2</sup> C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1949, p. 235.

<sup>3</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 10.

<sup>4</sup> G. DI GASPARE, *Il principio lavoristico nella Costituzione della Repubblica*, in *Astrid-online.it*.

suo fondamento sociale, a condizionare l'interpretazione sia della Costituzione sia della legislazione ordinaria.

Da ciò si comprende appieno il motivo per il quale sia di spettanza della Repubblica il compito di dare attuazione all'indirizzo politico costituzionale, implicito nel principio, spostando, con la legislazione, il baricentro dei rapporti economici a favore dei lavoratori subordinati.

Come è noto, il «bene» lavoro, considerato non come valore sociale a sé stante, né come mero strumento per il conseguimento di mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità<sup>5</sup>, e connesso, da un lato, al valore della dignità della persona<sup>6</sup> e, dall'altro lato, al principio di uguaglianza<sup>7</sup>, può essere facilmente ricondotto al circuito della generale tutela dell'art. 2 Cost., considerata la *vis* espansiva di tale precetto costituzionale<sup>8</sup>. In particolare, occorre evidenziare il collegamento tra questo e il secondo comma dell'art. 4 Cost. nel quale sono presenti, da un lato, il momento della doverosità e, dall'altro lato, il concetto di solidarietà come integrazione sul piano economico e sociale. Dunque, il lavoratore non è considerato come un mero destinatario dei «vantaggi» derivanti dall'applicazione e declinazione in concreto degli artt. 2 e 3 Cost. - determinati talvolta dall'astensione talaltra dall'attivarsi dei poteri pubblici -, ma come «centro operante di questo processo di integrazione, volto a conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla cosa pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale»<sup>9</sup>.

Coerentemente con il principio enunciato vi sono il riconoscimento del diritto al lavoro - e un dovere di svolgere una attività che concorra al progresso materiale e spirituale della società -, corredato dalla specificazione della effettività del lavoro (art. 4, primo comma), nella prospettiva del «pieno sviluppo della persona umana» e dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma), nonché tutta una serie di disposizioni, previste nel Titolo III Parte I, che tutelano profili diversi del lavoro (artt. 35, 36, 37 e 38).

Al riguardo appare utile precisare che queste enunciazioni vanno raccordate ad una serie di strumenti tesi a rafforzare la posizione del lavoratore nella dinamicità delle relazioni industriali, quali l'esercizio della libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., la

5 Cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 152.

6 Alla dottrina è parso evidente, «nell'intento dei costituenti, il collegamento del principio della “dignità umana” con la libertà positiva e con le condizioni sociali di una democrazia pluralistica: è solo su questa base, infatti, che alla Costituente si è potuto affermare [...] che l'idea di uomo sottesa all'art. 2 Cost. è quella della persona che non ha soltanto valore come singolo individuo, ma anche come relazione sociale, o, più precisamente, come parte di una società che, riconoscendo come fondamento primo il rispetto effettivo e totale della dignità umana nelle sue molteplici espressioni, si prospetta normativamente come una società pluralistica e democratica. È evidente che una volta che il principio della dignità umana viene interpretato con riferimento all'uomo, tanto come valore etico-morale o spirituale, quanto come immerso nell'esistenza sociale e sintesi di un ordinamento democratico-pluralistico, è in esso che si scopre la radice prima sia dei diritti di libertà civile e politica, sia [...] di tutti i “diritti sociali”» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, pp. 10 ss.; nonché ID., *Diritti della persona e valori Costituzionali*, Torino, 1997).

7 Infatti, «se il senso del principio della “dignità umana” è [...] che ogni uomo, in qualunque posizione sociale si trovi inizialmente, deve essere messo in grado di avere pari opportunità di autorealizzazione [...] e, quindi, pari *chances* di godere effettivamente delle libertà (negative o positive) costituzionalmente garantite, allora, è evidente che quel principio è inestricabilmente connesso tanto con la regola della “eguaglianza di fronte alla legge” (art. 3, primo comma, Cost.), quanto con quella della c.d. eguaglianza sostanziale (art. 3, cpv., Cost.)» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), cit., pp. 10 ss.)

8 Cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, cit., pp. 50 ss. È stato sostenuto che il dibattito intorno all'art. 4 della Costituzione tende a recuperare «la norma costituzionale nel contesto della società post-industriale, in cui gli obiettivi di efficienza economica non possono non congiungersi con il consolidamento delle posizioni della persona in ogni formazione sociale ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.)» (G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in M. CARRIERI, C. DAMIANO, A. LATTIERI, U. ROMAGNOLI, G. SILVESTRI, R. TERZI, *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 88).

9 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 52

contrattazione collettiva (nazionale) e il diritto di sciopero (art. 40). Peraltro, la lettura di tali norme muove a sua volta dalla constatazione di un paradosso che vede segnare, nelle disposizioni più significative nella costruzione di un modello di democrazia pluralista, una fortissima distanza tra le regole formali, che offrono, e la loro attuazione nelle relazioni sociali, che intendono disciplinare<sup>10</sup>.

Le disposizioni costituzionali in materia di lavoro devono poi essere lette, in un nesso sostanziale e logico, con quelle riconducibili alla c.d. Costituzione economica, che nel riconoscere la libertà di iniziativa economica privata (art. 41), ne prevede altresì delle limitazioni anche riferite al lavoratore nonché la soggezione ad una attività di indirizzo e controllo da parte del legislatore.

In estrema sintesi può dirsi che il quadro costituzionale in materia di lavoro, coerente con il principio di eguaglianza sostanziale e la disciplina dei rapporti economici, pur riconoscendo lo spazio dell'autonomia privata, mostra «una volontà opposta rispetto a quella di de-giuridicizzare il conflitto capitale-lavoro, lasciandolo alla mera espressione di rapporti di forza nettamente sbilanciati a favore del capitale»<sup>11</sup>.

Nella logica esplicita di un invero dei principi costituzionali per una precisa indicazione di governo nella contrapposizione tra capitale e lavoro, la scelta del Costituente si è focalizzata, anche se non in via esclusiva, su alcuni strumenti in grado di assicurare, da un lato, la partecipazione del lavoratore alle vicende dell'impresa e, dall'altro lato, l'inclusione delle forze sociali nella formazione degli atti di indirizzo politico attraverso la creazione di apposite sedi istituzionali.

In questo specifico programma si inseriscono dunque l'art. 46 della Costituzione, diretto a favorire, nel governo dell'impresa, l'affermazione del principio della democrazia economica anche attraverso strumenti di democrazia industriale<sup>12</sup>, quale, ma non solo<sup>13</sup>, la collaborazione dei lavoratori nella gestione delle aziende<sup>14</sup>, nonché l'art. 99, istitutivo del

---

10 Su tali aspetti cfr. C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *la Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

11 A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 1-2, marzo-giugno 2013, p. 44.

12 Si fa riferimento alla tradizionale distinzione tra democrazia industriale e democrazia economica che vede nella prima il complesso di forme tramite le quali si realizza l'influenza dei lavoratori e delle loro organizzazioni sulla conduzione dell'impresa (cfr. M. PEDRAZZOLI, (voce) *Democrazia industriale*, in *Dig. Comm.*, IV, Torino, 1989, p. 241 ss.), e che vede nella seconda le forme di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alle istituzioni di governo dell'economia (cfr. T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giur. Comm.*, 1988, I, p. 785 ss.). Tale distinzione appare oggi alquanto vaga, esistendo robusti collegamenti tra le due tipologie di espressione democratica; v. M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990, p. 9, per il quale forme incisive di partecipazione all'economia dell'impresa implicano un certo grado di partecipazione alle decisioni riguardanti la gestione dell'impresa; addirittura la distinzione viene meno quando si abbandonano le ipotesi di partecipazione istituzionale, ritenendole compromettenti, e si adotta un approccio esterno al tema: in tale condizione democrazia industriale ed economica si identificano con la previsione di strumenti di controllo, di informazione, di consultazione da parte dei lavoratori nei confronti delle imprese e delle istituzioni (T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, cit., p. 786). Altrettanto incerta appare la nozione di democrazia economica, che talvolta viene usata come sinonimo di partecipazione economica, altre volte viene utilizzata per esprimere in modo sintetico la capacità dei lavoratori e delle loro organizzazioni sindacali di influenzare le politiche economiche nazionali (cfr. M. PEDRAZZOLI, (voce) *Democrazia industriale*, cit., p. 254; G. ARRIGO, *La partecipazione dei lavoratori nel diritto comunitario tra armonizzazione normativa e competizione di modelli*, in *Dir. Lav.*, 2000, I, pp. 386-387). Ancora è stato fatto notare che l'espressione "democrazia industriale", nonostante gli sforzi di parte della dottrina, non abbia trovato asilo nell'ordinamento positivo (in particolar modo M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, 1985; M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, in *Nuove leggi civili*, n. 6, 2006, p. 1399).

13 Cfr. M. PEDRAZZOLI, (voce) *Democrazia industriale*, cit.; T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, cit., p. 242, evidenzia come l'art. 46 rappresenti solo una peculiare manifestazione, sia pure nevralgica, di democrazia industriale e che questa si ritrovi in altri strumenti che esulano dal perimetro prescrittivo, considerato particolarmente circospetto, della norma costituzionale.

14 Cfr. M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit., p. 785 ss.; M. PEDRAZZOLI (voce) *Democrazia industriale*, cit., p. 241 ss.; M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., XXII, Roma,

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, canale istituzionale necessario alle rappresentanze delle categorie produttive, per favorirne la partecipazione alle decisioni politiche.

Riflettendo su queste due direzioni di fondo delle relazioni industriali, l'analisi evidenzia, su entrambe, significativi scostamenti rispetto al programma costituzionale, a testimonianza della difficoltà che ha incontrato la partecipazione dei lavoratori non solo alla gestione delle imprese ma altresì alle scelte di indirizzo politico-economico nel nostro Paese. La via italiana alla democrazia industriale risente, infatti, da un lato, dalla circostanza che l'art. 46 Cost. sia considerato ancora oggi norma "programmatica", mai pienamente attuata e, dall'altro lato, dallo scarso rendimento delle attività del CNEL, anche dopo diversi interventi di riforma.

Come è noto, tra i Paesi europei che fra gli indicatori delle relazioni industriali faticano a porre l'accento su quelli riguardanti il dialogo sociale e la partecipazione alle decisioni politico-economiche vi è senz'altro l'Italia, anche se, nei numerosi dibattiti e raccolte di studi sull'argomento, pur non rinnegandosi il contrattualismo, che è considerato ancora la principale estrinsecazione dell'azione sindacale, si tiene conto della necessità o, almeno, dell'utilità, di rivedere il sistema delle relazioni industriali, senza per questo abbandonare le tecniche tradizionali incentrate sulla contrattazione collettiva<sup>15</sup>. Infatti quest'ultima e la partecipazione, se intese come procedure e mezzi per giungere a decisioni comuni su materie di interesse collettivo (rapporto di lavoro, tutela e sicurezza nell'ambiente di lavoro) non dovrebbero porsi in contrasto, ma dovrebbero costituire mezzi diversi e complementari per giungere a soluzioni comuni.

Lo stato di crisi nel quale sono sprofondate le democrazie occidentali del nostro tempo non può non ripercuotersi anche sulle dinamiche tra datore di lavoro e lavoratore. Ed in effetti, proprio la democrazia del lavoro, che ha caratterizzato la sua declinazione nella storia europea del Secondo dopoguerra, capace di unire capitalismo, *welfare* e rappresentanza politica evidenzia tutte le sue molteplici difficoltà.

In questa chiave, appare evidente che, nel loro costituirsi, dopo aver garantito *ex ante* i valori di libertà, uguaglianza e solidarietà in termini formali, gli ordinamenti contemporanei si trovano a non aver concretamente operato affinché fosse assicurata la loro effettività. Per tale via, il cortocircuito economico-sociale non ha risparmiato nemmeno uno dei principi cardine della democrazia, ossia la paritaria partecipazione politica al governo della comunità, sia pure attraverso le diverse espressioni della rappresentanza, su cui è fondata la sovranità del popolo.

Il principio è stato disatteso dal modo di operare proprio delle istituzioni dello Stato democratico; questo, infatti, non ha saputo garantire nel tempo una parificazione delle posizioni individuali, soprattutto di quelle dei lavoratori. In tal modo, si sono create le premesse perché la democrazia rappresentativa fosse minata intrinsecamente espropriando la comunità della propria sovranità.

Oggi la democrazia è in crisi certamente perché i sovvertimenti sociali di questi ultimi trent'anni - in particolare nelle relazioni industriali - rappresentano sfide politiche, economiche e finanziarie non facilmente dominabili da decisori politici per lo più posti, in termini di legittimazione, in posizione sempre più distante dai loro rappresentati<sup>16</sup>.

Ciò è particolarmente vero soprattutto se si considera che tutte le indicazioni di cui si

---

1990, p. 1 ss.

15 Cfr., per l'evoluzione di tali tematiche, *Sindacato e controllo dell'economia*, in *Rass.sind.*, Quaderno 62/63, 1970; Istituto studi sind. lav. Firenze, *La posizione dei lavoratori nell'impresa. Conflittualità o partecipazione responsabile?*, Milano, 1977; Centro naz. studi dir. lav. Salerno, *Impresa, sindacati, partecipazione*, Novara, 1977; Mondoperaio, *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, in *Quad.* n. 5, Roma, 1977; AA.VV., *Crisi e riforma dell'impresa*, Bari, 1977; Comitato centrale giovani imprenditori dell'industria, *Partecipazione e democrazia industriale*, Milano, 1977; Istituto dir. lav. univ. Bari, *Democrazia politica e democrazia industriale*, Bari, 1978; Istituto piemontese scienze econ. e soc. «A. Gramsci», *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in *Democrazia e dir.*, 1979, 147 ss.



dispone evidenziano una progressiva, accentuata discesa del popolo sovrano verso una condizione che lo vede sempre più lontano dalla politica, assente alle elezioni, ostile ai governanti, indifferente verso i partiti, deluso e sfiduciato verso le istituzioni fondamentali dello Stato democratico.

In un tempo nel quale la condizione economica e lavorativa degli individui, in un quadro sociale alquanto drammatico e complesso, è costantemente messa a dura prova, ciò che viene immediatamente posto in tensione è la capacità delle stesse regole costituzionali di far fronte e di trovare soluzione ai conflitti sociali. D'altro canto, l'ordinamento repubblicano italiano, così come configurato nella Carta costituzionale, non risulta indifferente di fronte agli imperativi posti da esigenze di giustizia sociale.

Rispetto alle sempre più evidenti disuguaglianze, ingiustizie e tensioni collettive, con conseguenti allarmi sociali, che hanno a che fare anche con i sempre più difficili processi di integrazione sovranazionale<sup>17</sup>, inducono nei cittadini sentimenti di impotenza e frustrazione, che si trasformano in percezione di assenza di protezione da parte delle istituzioni, alle quali è stata attribuita l'esclusività della "forza" per ottenere tutela e sicurezza.

In particolare, le sempre più intense disparità economiche, che, al di fuori di un processo di crescita complessiva, si trasformano in forme di esclusione di larga parte dei cittadini, la precarizzazione del mondo del lavoro, non possono che generare conflitti nella comunità di riferimento.

Oggi la realtà ci restituisce un mondo del lavoro e delle relazioni industriali ben lontano dal disegno costituzionale: senza confidare in «un salvifico automatismo garantista» delle norme costituzionali, occorre muovere dal dato formale della loro vigenza e prescrittività per (ri)attivarle attraverso una diffusa condivisione e rivendicazione.

Rimane infatti pressante, per gli ordinamenti democratici, la necessità di insistere sull'obiettivo della coesione sociale, quale metodo efficace per affrontare la sfida per la conservazione del modello, non solo italiano, di *welfare* nel contesto di una economia sempre più globale, caratterizzata dall'imperativo della flessibilità fra soggetti individuali e collettivi.

## **2. Il modello costituzionale di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa.**

Il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa è tornato a profilarsi nella vita economia del nostro Paese, dopo moltissimi anni, in uno scenario in cui l'idea partecipativa non è solamente circoscritta ai profitti, ma viene estesa anche

---

16 Secondo parte della dottrina, i punti di crisi dell'odierna teoria democratica sarebbero rappresentati da «la liquefazione dei partiti, la personalizzazione della politica, gli squilibri tra i poteri, la marginalizzazione del Parlamento, la primazia illimitata e invasiva dell'esecutivo, la crisi della dimensione pubblica del potere, l'evidente perdita di un'etica collettiva che si è accompagnata alla progressiva estraneità della politica dalla società, la passività delle masse disorganizzate e abbandonate a sé, la manipolazione dell'ideologia, il ritorno alla dimensione quasi esclusivamente privata della libertà e la sua non lineare evoluzione, l'accentuarsi delle disuguaglianze sociali, politiche e culturali, sempre meno attente alla dimensione partecipativa e politica dei cittadini alla cosa pubblica, lo smarrirsi entro gli orizzonti sconfinati della globalizzazione delle democrazie nazionali, l'assenza di soggetti in grado di rappresentare, il frantumarsi del corpo sociale e la mancanza di soggettività comuni in grado di essere rappresentate, l'esclusione di molti dalla possibilità di partecipare alla *res publica*» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, 2016, p. 25).

17 Senza volersi addentrare nell'analisi degli attuali limiti che pesano sull'integrazione europea, si può certamente affermare che «una democrazia matura del vecchio Continente debba prima di ogni altra cosa mantenere inalterata la possibilità di legittimare e controllare efficacemente dal basso l'esercizio del potere politico, assicurando all'interno dello Stato un significativo tasso di pluralismo orizzontale e verticale, in assenza del quale più che una consapevole cessione di sovranità si realizzerebbe il mero trasferimento di "dominio" ad altra organizzazione sovranazionale» (A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Gussago, 2015, p. 12).

all'azionariato dei dipendenti e alla rappresentanza di questi negli organi di governo delle società.

Il sempre maggior interesse è anche la conseguenza della determinazione e dello sforzo con cui l'Unione europea persegue da anni politiche sulla qualità del lavoro con relazioni partecipative o collaborative al fine di raggiungere un adeguato valore collettivo delle imprese. Come è noto, infatti, mentre alcuni Paesi dell'Unione europea – soprattutto dell'area renana e scandinava – sperimentano già da tempo con buoni risultati modelli partecipativi, altri hanno sempre rifiutato forme di democrazia industriale che comportino il coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali endoaziendali<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la norma costituzionale di riferimento è l'art. 46, che riconosce «il diritto dei lavoratori a collaborare [...] alla gestione delle aziende». Essa trova un legame, da un lato, con la disposizione riguardante la protezione dei soggetti più deboli (art. 3, secondo comma), assumendo come fattore giuridicamente fondante l'esistenza di conflitti nel contesto delle relazioni industriali<sup>19</sup>, e, dall'altro lato, in quella che garantisce la personalità del singolo (art. 2 della Costituzione), sia visto come tale sia nelle formazioni sociali alle quali partecipa.

È bene precisare che il diritto a «collaborare alla gestione delle aziende» è una pretesa finalizzata alla promozione sociale dei lavoratori; questi ultimi, con la collaborazione, realizzano un proprio interesse, quello allo sviluppo della personalità, e contestualmente adempiono il dovere di svolgere un'attività che concorra al progresso materiale della società (art. 4 Cost.), con l'elevazione economica e sociale del lavoro (art. 46 Cost.)<sup>20</sup>.

Stando così le cose, la norma in oggetto sancisce un principio che solo se inserito in un più ampio contesto valoriale – da quello riconosciuto nell'art. 41, a quelli espressi negli artt. 39 e 40 nonché quello inserito nel perimetro dell'art. 3, secondo comma, Cost. – potrà essere suscettibile di attuazione e di sviluppo<sup>21</sup>. L'azione che integra la partecipazione si inserisce infatti nella dinamica delle lotte del lavoro e quindi si colloca nel contesto della contrapposizione fra quest'ultimo e il capitale.

Diventa allora opportuno specificare che l'esegesi dell'art. 46 risente della complessità e del difficile *iter* formativo che ha caratterizzato la sua approvazione, frutto di ampi dissensi nelle forze politiche costituenti circa il modo di delineare le relazioni tra lavoro, mercato e economia<sup>22</sup>.

---

18 Su tali profili cfr., da ultimo, C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015.

19 È stato infatti sottolineato che il conflitto fra capitale e lavoro, nel quale è evidente la contrapposizione di interessi, è affrontato nel sistema costituzionale con una scelta decisa a favore del lavoratore, del lavoro come strumento di dignità della persona, di una impresa che può essere limitata e indirizzata per fini di utilità sociale (cfr. A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 1-2, marzo-giugno 2013, p. 40).

20 La Costituzione, quando tratta della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, «pone come obiettivo primo il miglioramento delle condizioni del lavoratore; l'esigenza produttivistica, espressamente richiamata, è da leggersi nel contesto delineato dall'art. 3, secondo comma, Cost., che richiede il raggiungimento dell'effettiva partecipazione dei lavoratori, nonché nella scia del significato del lavoro quale fondamento della Repubblica» (A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, cit., p. 51).

21 La lettura sistematica dell'art. 46, alla luce degli articoli 1 e 3, ma anche dell'art. 41 Cost., fornisce un'interpretazione che pone in primo piano l'«elevazione» del lavoro indicata come finalità, rispetto all'esigenza produttivista, da intendersi come elemento da considerare necessariamente, ma in un orizzonte nel quale l'attenzione è posta sul valore sociale del lavoro. Ciò, anche se la norma che oggi figura in Costituzione è, come appare evidente, molto più debole nell'attribuire alla partecipazione dei lavoratori la funzione di incidere sullo sviluppo economico del Paese e sulla configurazione del diritto di proprietà rispetto alle proposte iniziali discusse in Assemblea costituente (A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe: una lettura nel nome della Costituzione*, cit., p. 52).

22 In relazione al rapporto tra Costituzione economica e le posizioni delle forze politiche presenti in Assemblea costituente, cfr. U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in F. GALGANO (a cura di), *La costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, Padova, 1997, p. 139 ss.

Le difficoltà a “normativizzare” forme di partecipazione rafforzate dei dipendenti nelle aziende hanno indotto il Costituente a enunciare il principio, pur con l’attenuazione lessicale data dalla scelta di utilizzare il verbo “collaborare” anziché “partecipare”, attribuendo al legislatore ordinario il compito di individuare, in un secondo momento, le concrete forme della partecipazione dei dipendenti.

Come è noto, al travaglio nella formulazione dell’art. 46 Cost. ha corrisposto un variegato ventaglio interpretativo, soprattutto dovuto ai contributi della dottrina giuslavoristica, intorno al contenuto propositivo della norma<sup>23</sup>.

I percorsi che hanno portato all’affermazione degli strumenti di democrazia industriale nel nostro ordinamento, sono molteplici e complessi. Non è possibile ripercorrerli in questa sede; tuttavia, quel che qui si può rilevare è l’esistenza di due differenti filoni di lettura. Diffusa è l’opinione che vede, in linea con la concezione del contratto di lavoro come contratto di scambio, la norma in esame declinare la partecipazione unicamente nella forma della partecipazione c.d. collaborativa, basata sull’esistenza di una comunione di interessi tra l’imprenditore e i suoi dipendenti, fondata sul comune scopo produttivo qualificante l’organizzazione in cui collaborano<sup>24</sup>, mentre la c.d. partecipazione conflittuale, quella nella quale l’interesse al profitto dell’imprenditore si deve confrontare con gli interessi antagonisti dei lavoratori, sarebbe estranea alla previsione costituzionale.

Non sono mancate, tuttavia, letture approfondite che, viceversa, sostengono che il riconoscimento a favore dei lavoratori di un ruolo nella determinazione della politica dell’impresa non comporta necessariamente l’esistenza di una comunità di interessi tra imprenditori e lavoratori, distinta dagli interessi propri degli uni e degli altri<sup>25</sup>, ma che anzi l’espressione “collaborazione” contenuta nell’art. 46 Cost. non significa, di per sé, comunione di interessi, potendosi fare riferimento, stante la genericità del dato normativo, ad una pluralità di modelli partecipativi<sup>26</sup>. Questa tesi lascerebbe indeterminati gli elementi

23 Cfr. M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, 1985.

24 Cfr. L. MENGONI, *Democrazia industriale: conflitto e partecipazione?*, in *Mondoperaio*, 1983, nn. 7-8, p. 25 ss.; F. SANTORO-PASSARELLI, *Il sindacato nell’impresa*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1976, I, p. 5; G. ZANGARI, *Conflitto e partecipazione dell’impresa*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1976, I, p. 234 ss.; G. ARDAU, F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 1957, p. 126, per il quale l’art. 46 Cost. avrebbe potuto incidere, attraverso la sua attuazione con legge ordinaria, sulla definizione delle posizioni contrattuali nel rapporto di lavoro che tendono a costituire una “comunità di impresa” e che si caratterizzerebbero dall’esistenza di una comunità di interessi tra tutti i soggetti che concorrono alla realizzazione del fine produttivo; in questo senso, anche se con accenti diversi, G. SUPPIEJ, *La struttura del rapporto di lavoro*, II, Padova, 1963, p. 133, per il quale il dettato costituzionale avrebbe una efficacia interpretativa immediata rispetto alla disciplina normativa ordinaria, funzionalizzando i poteri dell’imprenditore alla realizzazione dell’interesse oggettivo dell’impresa, distinto da quello dei partecipanti all’attività economica, e costituito dall’interesse collettivo di tutti i soggetti che collaborano nell’azienda. Si realizzerebbe, così, una comunione contrattuale di scopo tra datore di lavoro e dipendenti, qualificata dall’esercizio, pur con ruoli diversi, una comune attività diretta a realizzare fini plurimi (cfr. A. CESSARI, *Fedeltà, lavoro, impresa*, Milano, 1965, p. 5 ss.). Il filone interpretativo sopra richiamato ha, in realtà, favorito il blocco di qualsiasi iniziativa diretta a dare attuazione piena alla norma costituzionale in esame, attesa la posizione ostile dei sindacati ad un modello partecipativo costruito intorno alla nozione di “comunità di impresa”.

25 Così R. SCOGNAMIGLIO, *Problemi e prospettive della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nell’ordinamento italiano e nel sistema della contrattazione collettiva*, in *Riv. infort.*, 1977, I, p. 5, per il quale il riconoscimento costituzionale a favore dei lavoratori di un diritto a collaborare nella gestione della azienda non comporta assolutamente il necessario superamento della contrapposizione di interessi tra le parti del rapporto di lavoro. Nello stesso senso G. GIUGNI, *Mansione e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1963, p. 308, per il quale i fini dell’art. 46 Cost. potrebbero essere raggiunti anche attraverso l’attribuzione di diritti o la creazione di procedure dirette a soddisfare interessi solo di parte o a superare conflitti, confermando così l’assenza di qualsiasi comunione di interesse e, viceversa, la presenza di distinzioni nelle posizioni o aspettative delle singole parti del rapporto di lavoro.

26

Sul punto P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, p. 147 ss., il quale sottolinea come dal dibattito politico e culturale avvenuto nell’Assemblea costituente non emerse alcuna posizione condivisa sulle forme di controllo e di collaborazione della partecipazione dei lavoratori all’impresa.



qualificativi dei tipi di soluzione ipotizzabili rispetto ai contenuti, ai modi e ai limiti della partecipazione dei lavoratori all'attività dell'impresa<sup>27</sup>, rendendo compatibile sia il riconoscimento ai lavoratori ex art. 46 Cost. da parte del legislatore ordinario di diritti di influenza e controllo sulla gestione dell'impresa, sia la loro attribuzione attraverso una legislazione a sostegno della attività sindacale in attuazione dell'art. 39 Cost.

In particolare, la lettura combinata della norma costituzionale consente di cogliere la connessione funzionale tra le forme di partecipazione - sia collaborativa sia conflittuale - alla gestione ex art. 46 Cost., le quali non potrebbero porsi in contrapposizione con i diritti di organizzazione sindacale riconosciuti dall'art. 39 Cost.<sup>28</sup>. Entrambi i percorsi di riconoscimento di strumenti di influenza e controllo sulla gestione delle imprese rispondono alla generale garanzia della partecipazione dei lavoratori alla vita economica del Paese, prevista dall'art. 3, secondo comma, Cost., e implicano un loro necessario coordinamento, demandato al legislatore ordinario, in questo vincolato dai profili di evoluzione della Costituzione riscontrabili nello sviluppo delle organizzazioni sindacali e nell'evoluzione delle relazioni industriali del nostro ordinamento<sup>29</sup>.

Non si può fare a meno di notare che il percorso esegetico della norma è stato fortemente caratterizzato dalla scelta operata dal Costituente con l'espressione «diritto a collaborare alla gestione delle aziende»<sup>30</sup>. A questa previsione infatti è stato attribuito un particolare ruolo strategico nel sistema delle garanzie costruito per i lavoratori dal dettato costituzionale<sup>31</sup>. La tutela della personalità dei soggetti che lavorano all'interno delle aziende è l'oggetto di quell'affidamento, che si specifica nella possibilità di incidere direttamente sul piano dei criteri direttivi dell'impresa stessa. La previsione dell'art. 46 conferisce quella peculiare copertura prevedendo, con la collaborazione nella gestione, un ulteriore contenimento della "subordinazione" all'imprenditore, già limitata dalla determinazione del contenuto della prestazione lavorativa in relazione all'utilità sociale attribuita dall'art. 41 Cost. alla libera iniziativa economica<sup>32</sup>.

In questa prospettiva appare evidente come la funzionalizzazione della nozione di collaborazione consenta di respingere qualsiasi suggestione corporativa del termine e, nel contempo, di superare le preoccupazioni ideologiche che avevano indotto i Costituenti a non utilizzare l'espressione "partecipazione", riconoscendo al vocabolo usato dalla norma il ruolo di sinonimo di "partecipazione"<sup>33</sup>.

27 Cfr. T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giur. Comm.*, 1988, I, p. 786 s., per il quale da questa indeterminatezza si può ritenere che nessuna forma di partecipazione è esclusa a priori dalla Costituzione.

28 G. GIUGNI, *Art. 39*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1979, p. 257.

29 Vedi E. GHERA, *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, in *Impresa e società*, 1977, n. 5, p. 4 ss.; A. VALLEBONA, *Considerazioni generali in tema di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Dir. Lav.*, 1977, I, p. 217; in particolare M. D'ANTONA, (voce) *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 16, per il quale una legislazione di attuazione dell'art. 46 Cost. non potrebbe prescindere dal modello di rappresentanza sindacale accolto dallo Statuto dei lavoratori, nel quale si riconosce il pluralismo rappresentativo all'interno delle aziende in un sistema ordinamentale di libertà, dove non esiste alcuna forma istituzionalizzata di mediazione dei conflitti, ma la loro gestione, nell'interesse dei lavoratori, viene affidata ai sindacati presenti nell'impresa.

30 M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, cit., p. 1399, ha viceversa sottolineato come non meriti attenzione il termine collaborare in quanto oggi è letto come sinonimo di partecipare, nonostante iniziali tentativi di valorizzazione del termine in una lettura corporativa.

31 Vedi U. NATOLI, *Adempimento e non collaborazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1949, I, p. 36; ID., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955, p. 126; C. MORTATI, *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1949, p. 183; S. PUGLIATTI, *Proprietà e lavoro nell'impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, p. 135.

32 Cfr. R. FERRUCCI, *Consiglio di gestione*, cit., p. 222 s., il quale classifica l'art. 46 Cost. tra quelle norme che attribuiscono una garanzia specifica alla tutela della personalità dei lavoratori all'interno dell'azienda, attraverso il conferimento di una specie di *status activae civitatis*, che si esplica per mezzo dell'assunzione del ruolo di collaboratore alla gestione dell'impresa.

33 In dottrina è generalizzato l'utilizzo del termine "partecipazione" per descrivere il ruolo dei lavoratori previsto dall'art. 46 Cost.; per tutti si vedano le annotazioni di M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla*



Lo stesso ordine di considerazioni ha indotto parte della dottrina a individuare e distinguere i meccanismi di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese in due diversi gruppi, caratterizzati dall'utilizzo di due distinti metodi di analisi, uno formale e l'altro descrittivo.

Sulla base del primo metodo, secondo alcuni<sup>34</sup>, è possibile individuare il significato di "partecipazione" ponendolo in relazione alla titolarità dell'impresa, all'esercizio e agli utili della stessa, attraverso quattro griglie valutative: in relazione al tipo (cogestione, codecisione, cosorveglianza o informazioni), all'oggetto (qualora la partecipazione riguardi interessi specifici dei lavoratori, oppure questioni sociali legate alla gestione di impresa, ovvero ad aspetti interessanti l'assetto contrattuale collettivo), alla legittimazione dei soggetti (partecipazione attuata direttamente dai lavoratori ovvero mediata dall'intervento dei sindacati), alle modalità strutturali (partecipazione in organismi societari). Secondo altra parte della dottrina<sup>35</sup>, è possibile utilizzare un metodo formale che divida in due sole categorie la partecipazione, quelle partecipative disgiuntive e quelle partecipative integrative; le prime interferiscono nella gestione di impresa dall'esterno (attraverso tecniche di contrattazione), le seconde, viceversa, dall'interno (attraverso la presenza in organi decisori dell'impresa). I criteri formali hanno il merito di prescindere da argomentazioni valutative e di superare le correlative antinomie, proprie del dibattito politico-sindacale, tra cogestione-controllo e tra partecipazione-contrattazione, ma presentano il pericolo di risultare eccessivamente schematici e sostanzialmente inidonei a delimitare il perimetro della nozione di partecipazione all'interno dell'art. 46 Cost.

Sulla scorta del metodo descrittivo, la partecipazione si divide in due sottogruppi: la partecipazione economica e la partecipazione alle decisioni nell'impresa<sup>36</sup>; la prima coincidente con gli strumenti di partecipazione al capitale sociale o al risultato economico dell'impresa<sup>37</sup>, la seconda oggetto di ricostruzioni divergenti, una estensiva e l'altra riduttiva, legate all'inclusione o meno nella nozione di partecipazione della contrattazione collettiva avente per oggetto decisioni discrezionali dell'imprenditore.

Da ciò si comprende il motivo per il quale la distinzione tra il metodo formale e quello descrittivo appare molto labile; esso registra infatti la difficoltà di tradurre in forme semplificate la complessità del fenomeno partecipativo e segnala la tendenziale ambiguità definitoria della nozione di partecipazione nel delimitare il contenuto delle relazioni tra lavoratori e gestione dell'impresa. Al riguardo sembra più convincente includere nel

---

*partecipazione di fronte alle sfide europee*, cit., p. 1400, il quale evidenzia come l'espressione "collaborazione", nonostante non siano mancati, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, tentativi di valorizzare le suggestioni corporative che il termine suscitava, sia oggi letto come innocuo sinonimo di "partecipazione". In questo si è aiutati dalla constatazione che il termine "partecipazione", nella sua accezione etimologica di "prendere parte", ha una valenza neutra e come tale idonea, al di là di ogni giudizio di valore, a ricomprendere tutti gli strumenti di influenza dei lavoratori o delle organizzazioni sindacali rispetto alla gestione delle imprese (conformemente P. MONTALENTI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit., p. 472).

34 Cfr. G. ARDAU, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit., p. 700.

35 Cfr. M. J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa*, Milano, 1983, p. 14 ss., per il quale è possibile distinguere i modelli di partecipazione in due categorie, quelli nei quali i lavoratori rimangono in posizioni formalmente contrapposte rispetto agli imprenditori e quelli che prevedono la costituzione di organismi partecipativi all'interno delle aziende.

36 M. D'ANTONA, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 3; M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di una idea*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, I, pp. 432-433.

37 Sulla partecipazione economica si vedano, tra gli altri, T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, cit., p. 785 ss.; A. ALAIMO, *La partecipazione azionaria dei lavoratori: retribuzione, rischio e controllo*, Milano, 1988; E.GHERA, *L'azionariato dei lavoratori dipendenti*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1997, p.1 ss.; V. FERRANTE, *Forme e finalità dell'azionariato dei dipendenti nell'ordinamento italiano e nell'esperienza comparata*, in *Jus*, 2000, p. 243 ss.; ID., *Tradizione e novità nella disciplina della partecipazione dei lavoratori: Francia e Italia a confronto*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, I, p. 139 ss.; A. V. IZAR (a cura di), *La partecipazione azionaria dei dipendenti*, Torino, 2003.

perimetro della norma costituzionale tutto ciò che direttamente o indirettamente permette ai lavoratori di influenzare in modo più o meno intenso le scelte aziendali.

La mancata e puntuale attuazione dell'art. 46 Cost., fatta eccezione per qualche episodico intervento normativo<sup>38</sup> (e nonostante i numerosi progetti di legge proposti e diretti a rafforzare i diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori), sposta l'indagine alla ricerca di meccanismi relazionali tra lavoratori e imprenditori che possono ascrivere più in generale alla nozione di partecipazione alla gestione dell'azienda.

A tal fine diviene necessario raccordare, seppur in estrema sintesi, il dettato costituzionale con lo sviluppo storico delle relazioni sindacali in Italia, le cui forme partecipative presentano un rapporto dei lavoratori alla gestione non diretto, ma mediato dall'intervento del sindacato.

L'analisi dei modelli di partecipazione all'interno dei diversi sistemi di relazioni industriali nazionali deve gioco forza collegarsi ad una riflessione sui modelli di governo delle relazioni industriali stesse.

Tutti i sistemi industriali conoscono forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte d'impresa, pur presentando profonde differenze nelle esperienze dei diversi Paesi europei, dovute alla diversità degli strumenti partecipativi in concreto adottati, in correlazione al livello dei rapporti tra le parti sociali all'interno del mondo del lavoro<sup>39</sup>.

Come è noto, nel nostro ordinamento, a causa della mancanza di un intervento legislativo sistematico, non è mai stata prevista alcuna forma di cogestione o di codeterminazione paragonabili, ad esempio, all'esperienza tedesca<sup>40</sup>, né, tanto meno, una partecipazione obbligatoria, per le aziende di una certa dimensione, dei dipendenti negli organismi societari, agevolata, nell'esperienza tedesca, dalla presenza, nella cultura giuridica di quel Paese, di una concezione organicistica dell'impresa, che consente di considerare gli organi societari non solo portatori degli interessi degli azionisti, ma anche strumenti per realizzare gli interessi dell'economia nazionale, nonché quelli dell'impresa e dei dipendenti<sup>41</sup>.

Allo stesso modo, in tema di codeterminazione, il nostro Paese non conosce, come avviene nella legislazione svedese<sup>42</sup>, forme generalizzate di negoziazione obbligatoria, che impongono, da una parte, al datore di lavoro di sospendere qualsiasi decisione prima

---

38 Forme di partecipazione rilevanti si possono individuare nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori che attribuisce alle rappresentanze sindacali aziendali un potere di negoziare l'installazione di impianti di sorveglianza audiovisivi in fabbrica; nell'art. 9 che attribuisce alle rappresentanze sindacali poteri di controllo e di intervento in materia di igiene e sicurezza all'interno delle aziende; nella l. 23 luglio 1991 n. 223, artt. 4, 5, 24, in tema di licenziamenti collettivi; nel d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 in tema di diritti di informazione e consultazione nell'ambito del sistema aziendale di prevenzione degli infortuni e tutela della salute nei luoghi di lavoro; nell'art. 47 della legge 29 dicembre 1990 n. 428 in tema di informazioni nel caso di trasferimento della azienda.

39 È stato constatato come l'innegabile irriducibilità delle singole esperienze partecipative ad un modello unitario è stata assunta come barriera ideologica ad una riflessione scientifico-analitica sul tema, lontana, quindi, da opzioni politico-ideologiche (v. P. MONTALENTI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit., p. 472).

40 In relazione alla vastissima letteratura in tema di cogestione nell'ordinamento tedesco si vedano, con riferimento unicamente ai contributi in lingua italiana, G. ARRIGO, *Considerazioni in materia di cogestione*, in *Riv. Giur. lav.*, 1975, I, p. 237 ss.; G. E. COLOMBO, *Il problema della cogestione alla luce dell'esperienza e dei progetti germanici*, in *Riv. Società*, 1974, p. 101 ss.; M. J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, Milano, 1983, p. 184 ss.; W. DAUBLER, *Diritto sindacale e cogestione nella Germania Federale*, Milano, pp. 291-292; P. MONTALENTI, *Operai ed Europa. La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, Milano, 1981, p. 75 ss.; M. PEDRAZZOLI, *La "cogestione" tedesca: esperienze e problemi*, in *Pol. Dir.*, 1977, p. 264 ss.; G. ZANGARI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa (Diritto comparato e comunitario)*, in *Nss. D. I., Appendice*, V, p. 712 ss.; A. MINERVINI, *Dall'informazione alla partecipazione*, Milano, 2002, p. 169 ss.; L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2005, p. 391; M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, in *Nuove leggi civili*, n. 6, 2006, p. 1402 ss.

41 Cfr., su questi aspetti specifici, G. E. COLOMBO, *Il problema della cogestione alla luce dell'esperienza e dei progetti germanici*, cit., p. 120; nonché P. MONTALENTI, *Codeterminazione, contrattazione e teoria dell'impresa nella Repubblica federale tedesca*, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 1984, p. 586 ss.

dello svolgimento delle trattative sindacali, dall'altra, alle organizzazioni dei lavoratori di mantenere la pace sindacale: la violazione di quegli obblighi comporta il risarcimento del danno alla controparte.

Viceversa, il modello italiano di partecipazione dei lavoratori è fortemente caratterizzato dalla contrattazione collettiva, sotto un duplice aspetto. I contratti collettivi nazionali assicurano alle organizzazioni sindacali diritti di informazione e consultazione sia sulle prospettive economiche del settore interessato, sia su problemi attinenti alle singole imprese in tema di livelli occupazionali, situazione economico-finanziaria, fenomeni di esternalizzazioni, ambiente di lavoro e sicurezza, formazione e pari opportunità<sup>43</sup>. Essi costituiscono, inoltre, il meccanismo con il quale il sindacato esprime forme di influenza sulle scelte gestionali degli imprenditori. Dagli anni '70 le organizzazioni sindacali hanno esteso il perimetro della contrattazione, così da ricomprendere, oltre alle tradizionali tematiche legate al livello retributivo e alle condizioni di lavoro, aspetti legati a crisi industriali e alla politica degli investimenti, utilizzando le forme del conflitto sindacale: si è assistito ad un particolare modo di declinare la partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali attraverso la c.d. "partecipazione conflittuale"<sup>44</sup>. Già dalla fine degli anni '70 quel modello appariva insufficiente a parte della dottrina<sup>45</sup>, che paventava le difficoltà funzionali della contrattazione collettiva in fasi congiunturali negative, tali da indebolire l'efficacia degli strumenti di pressione sindacale. Ma negli anni '80 e all'inizio degli anni '90 le caratteristiche di flessibilità delle forme di partecipazione, fondate sulla contrattazione collettiva, hanno consentito percorsi collaborativi tra le parti sociali, nell'intento di governare un processo di profonda trasformazione delle strutture produttive del Paese<sup>46</sup>.

Diversi dunque i fattori che hanno condizionato il destino della norma in oggetto, non ultima la nascita e lo sviluppo di altre forme di attività sindacale, che hanno reso sostanzialmente inattuato, prima che essa entrasse in vigore, lo schema previsto dalla Costituzione. È bene tuttavia insistere sulla circostanza che i limiti della via italiana alla partecipazione si sono registrati nel prolungato ed ondivago dibattito sia a livello politico-sindacale, sia tra i cultori di relazioni industriali, intorno alla necessità e alle possibili forme di attuazione dell'art 46 della Cost.<sup>47</sup>.

L'evoluzione del quadro normativo attuale presenta, in tema di partecipazione dei lavoratori, uno scenario articolato nel quale sono rinvenibili, senza alcun disegno

---

42 In data 10 giugno 1976 il parlamento svedese ha approvato la legge sulla codeterminazione sul luogo di lavoro, prevedendo, oltre ad una disciplina riguardante tutti i profili delle relazioni industriali, uno specifico diritto del sindacato a negoziare con il datore di lavoro su qualsiasi argomento relativo ai rapporti di lavoro ed in particolare sulle modificazioni dell'attività aziendale: sul punto cfr. M. J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, cit., p. 150 ss.; M. D'ANTONA, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 5; P. MONTALENTI, *Operai ed Europa. La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, cit., p. 90; B. VENEZIANI, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Bari, 1992, p. 272; C. ZOLI, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Padova, 1992, p. 75; A. MINERVINI, *Dall'informazione alla partecipazione*, cit., p. 83 ss.; M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, cit., p. 1415 ss.

43 Per tutti, cfr. A. MINERVINI, *Dall'informazione alla partecipazione*, cit., p. 79 ss.; R. FOGLIA, *I diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori dopo la società europea*, in *Dir. Lav.*, 2003, I, p. 348; R. PESSI, *Informazione e partecipazione tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in FICARI (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori. Atti del Convegno internazionale di Viterbo*, 5 novembre 2004, Milano, p. 59 ss.

44 Cfr. L. MENGONI, *Introduzione al titolo I*, in U. PROSPERETTI (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, I, Milano, 1975, p. 30.

45 Cfr., su questi aspetti, L. MARIUCCI, *Sindacato e lotte operaie nella crisi economica: dal piano del lavoro al nuovo modello di sviluppo*, in *Pol. Dir.*, 1975, p. 457; G. F. MANCINI, *Per una fase 2 della legislazione di sostegno*, in *Pol. Dir.*, 1976, p. 14.

46 Cfr. M. REGINI, *La micro-regolazione dell'economia negli anni Ottanta*, in *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, 2000, p. 397.

47 Si veda A. ACCORSERO, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in *L'impresa al plurale, Quaderni della partecipazione*, 1999, 3/4, p. 53.



complessivo, una pluralità di prescrizioni specifiche – come gli obblighi di preventiva comunicazione in tema di licenziamenti collettivi (d.p.r. 24 luglio 1960 n. 1019) e in tema di trasferimento d'azienda (art 47 l. 29 dicembre 1990 n. 428, art. 2 d. lg. 2 febbraio 2001 n. 18) i diritti di controllo e di iniziativa in materia di infortuni e malattie professionali (art. 9 l. 20 maggio 1970 n. 300), i diritti di codeterminazione in materia di impianti e apparecchiature di controllo a distanza (art. 4 l. n. 300 del 1970), la possibilità demandata all'autonomia statutaria di prevedere nelle società per azioni l'emissione di titoli azionari a favore dei dipendenti (artt. 2349 e 2441 c.c.)<sup>48</sup> – accanto ad un'ampia disciplina europea di previsione di diritti di informazione e consultazione, che ha obbligato l'ordinamento interno ad adottare una serie di provvedimenti legislativi di recepimento<sup>49</sup>.

Il venir meno dei presupposti sui quali si sarebbe dovuto basare il contenuto normativo dell'art. 46, legati agli «influssi combinati della particolare forma di governo dei primordi della Repubblica e la speranza di un allargamento del fenomeno dei consigli di gestione, auspicato dalle dottrine sia cattoliche sia socialiste»<sup>50</sup>, hanno trascinato nell'oblio anche la norma che si considerava collegata ad essi. Eppure tale previsione «è frutto della cultura giuridica, e non soltanto giuridica, che ha permeato in profondità il nostro Paese attraverso esperienze politiche e sistemi di governo pur diversissimi tra loro, la quale tuttavia – con una continuità ideale non sempre compresa e non sempre accettata – ha fatto dell'Italia, almeno sulla carta, uno degli Stati economicamente progrediti più avanzati sul piano sociale e delle relazioni industriali»<sup>51</sup>.

### **3. La previsione di un canale istituzionale di confronto tra lo Stato e le categorie produttive.**

La “superficialità” con la quale si è guardato ad alcune norme della Costituzione del '48 nonché le difficoltà di far sopravvivere le istituzioni intermedie nel quadro della strutturazione della rappresentanza hanno investito anche gli spazi del raccordo tra lo Stato e le realtà produttive.

Secondo la volontà dei Costituenti, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di consulenza del Governo e del Parlamento, avrebbe dovuto creare un canale capace di immettere nell'apparato dello Stato i rappresentanti delle diverse categorie produttive del Paese, al fine di creare un collegamento tra le forze economico-sociali e le istituzioni<sup>52</sup>. In particolare, esso avrebbe dovuto rappresentare un importante strumento

48 Cfr. sull'argomento P. SCHLESINGER, *L'azionariato dei dipendenti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2001, p. 188 ss.

49 Nonostante il cammino dell'Unione europea verso modelli di partecipazione risulti contrassegnato da numerose difficoltà, l'esperienza dell'ordinamento comunitario rappresenta al momento, come da più parti sottolineato, il livello politicamente e normativamente più avanzato che si conosca a livello internazionale in tema di strumenti di democrazia industriale. Come è noto, in nessun'altra regione del mondo si è proceduto ad una regolazione tanto avanzata sul piano istituzionale e politico. Il c.d. *acquis communautaire* – oggi solennemente sancito dalla Carta di Nizza e dai Trattati europei – identifica nei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori nell'impresa – insieme al dialogo sociale a tutti i livelli – uno dei pilastri del c.d. modello sociale europeo. In questo contesto si vedano la direttiva 2001/86/CE e la direttiva 2003/72/CE attuate in Italia con il d.lgs. 19 agosto 2005 e con il d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 48 in tema di statuto della società europea con il potenziale coinvolgimento di lavoratori nell'azionariato dei dipendenti.

50 F. A. CARULLO, *La partecipazione dei lavoratori nel disegno della Costituzione italiana*, Milano, 2014, p. 438. Per ulteriori riferimenti bibliografici sull'istituzione dei consigli di gestione cfr. P. GRECO, *I rapporti economici nella Costituzione italiana*, Torino, 1950, p. 81, n. 2; ICAS di Milano, *Appunti sull'evoluzione sociale dell'impresa*, Milano, 1949.

51 L. DE ANGELIS, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in AA.VV., *Scritti in onore di M. Foschini*, Padova, 2001, p. 19.

52 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed. riveduta da G. Silvestri, Milano, 2010, p. 398. Sui lavori in Assemblea Costituente, cfr. L. VENTURA, *Art. 99 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 4 ss.

della democrazia partecipativa, attraverso l'inclusione delle forze sociali nella formazione degli atti di indirizzo politico.

È a partire dagli inizi del Novecento che gli ordinamenti occidentali avvertono la necessità di ripensare il tema della rappresentanza in termini diversi rispetto all'esperienza dello Stato liberale, caratterizzato da una certa avversione per le formazioni sociali intermedie, mediante il riconoscimento e l'inclusione delle forze sociali nell'organizzazione dello Stato<sup>53</sup>.

Come è noto, il Consiglio è da tempo oggetto di interrogativi – nel panorama politico e in dottrina – circa l'utilità della sua istituzione e della sua conservazione<sup>54</sup>, come dimostrano, tra l'altro, i numerosi progetti di riforma elaborati nel tempo aventi o l'obiettivo di accrescerne l'autorevolezza mediante la valorizzazione della sua attività nei processi di formazione dell'indirizzo politico in materia di economia e lavoro, ovvero l'obiettivo di abolirlo, sull'assunto che il disegno costituzionale volto ad inserire nell'organizzazione dello Stato la stabile rappresentanza degli interessi non si sia compiuto e che il CNEL rappresenti un "organo nato morto", un "ente inutile", un "ramo secco" del sistema costituzionale<sup>55</sup>.

Da ultimo, il disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere e respinto dal corpo elettorale in occasione del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016<sup>56</sup>, aveva tra i suoi obiettivi anche l'abrogazione dell'art. 99 Cost. Nella relazione che accompagnava il progetto di riforma costituzionale, il Governo ne motivava la proposta di soppressione sulla base della considerazione che trattasi di un organo che ha «prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione»<sup>57</sup>.

Al riguardo appare utile verificare quali fattori hanno contribuito a determinare l'assoluta irrilevanza nelle relazioni industriali del nostro Paese dell'originaria scelta del Costituente, punto di arrivo di un lungo percorso finalizzato a trovare soluzioni soddisfacenti al problema della rappresentanza degli interessi nelle istituzioni.

La discussione in Assemblea costituente circa la necessità di un organismo statale che fosse rappresentativo delle forze sociali, in un clima politico nel quale la partecipazione politica aveva assunto connotati del tutto nuovi rispetto al periodo precedente, portò alla stesura dell'art. 99 della Costituzione, istitutivo del Consiglio Nazionale dell'Economia e

---

53 Cfr. L. CAPPUCIO, *Art. 99*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1928, che individua tra gli esempi di «integrazione della rappresentanza politica» il Consiglio economico del Reich previsto dalla Costituzione di Weimar; il *Whitley Councils* in Inghilterra; analoghi organismi istituiti in Francia (1925) e in Spagna (1929); il Consiglio nazionale delle corporazioni in Italia, che sostituì il Consiglio superiore del lavoro durante il regime fascista.

54 Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, X ed., Padova, Cedam, 1991, p. 608.

55 Già nel 1985, durante la IX legislatura, fu presentato un disegno di legge di revisione costituzionale volto all'abrogazione dell'art. 99 Cost. (Atti Senato, IX legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 1511, presentato in data 2 ottobre 1985). Successivamente, nel corso della XIII legislatura, la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema aveva invece proposto una modifica della configurazione dell'organo (Atti Camera, XIII legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 3931 di iniziativa della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 30 giugno 1997; Atti Senato, XIII legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 2583 di iniziativa della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 30 giugno 1997), mediante l'abrogazione del comma sull'iniziativa legislativa e sulla partecipazione all'elaborazione della legislazione economica e sociale e l'affidamento al CNEL della sola funzione consultiva (art. 112 del progetto di revisione).

56 Al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 sul disegno di legge approvato dalle Camere, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», il totale dei votanti è stato pari al 65,47%; a favore del disegno di legge di modifica della Costituzione si è espresso il 40,88% degli aventi diritto, contrari il 59,12%.

57 Relazione al disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa presentato al Senato (S. 1429), p. 16.

del Lavoro, organo al quale è stata riconosciuta la «rilevanza costituzionale»<sup>58</sup>. In virtù di una legge istitutiva piuttosto sbiadita, il Consiglio svolge attività «di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge» (art. 99, comma 2, Cost.)<sup>59</sup>. Del resto, esso costituisce, insieme al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, uno dei c.d. organi «ausiliari» del Governo, delle Camere e delle Regioni, rappresentando quindi un «organico e stabile collegamento di una funzione non attiva [...] con una attiva, allo scopo di meglio assicurare il conseguimento dei fini di pubblico interesse cui quest'ultima è rivolta»<sup>60</sup>. A differenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, tuttavia, il CNEL, pur essendo privo di poteri deliberativi o decisionali, è «ausiliario dell'attività politica dello Stato, e propriamente di quella che si svolge nel campo economico e sociale»<sup>61</sup>.

La prima criticità può essere rinvenuta proprio nella circostanza che il Consiglio, chiamato ad esprimere il punto di vista delle diverse categorie da esso rappresentate, si colloca in una dimensione più propriamente politica, dovendo svolgere la funzione di organismo di confronto tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi<sup>62</sup>.

Conseguentemente, il ruolo del CNEL si riflette nella sua peculiare composizione: organo di rappresentanza professionale, nel quale convivono soggetti in parte eletti e in parte nominati, esso «è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa» (art. 99, comma 1, Cost.). La composizione mista, che vede la presenza di «esperti» e di «esponenti del sistema produttivo» – in proporzione che non è fissata a livello costituzionale –, è volta a far sì che il Consiglio garantisca il possesso di conoscenze tecniche di natura economica, giuridica e sociale e allo stesso tempo assicuri una rappresentanza alle categorie produttive. In tal modo, alla rappresentanza degli interessi dovrebbe affiancarsi una visione tecnica dei problemi del mercato del lavoro e dell'economia, in grado di bilanciare la visione di merito dei soggetti più direttamente interessati<sup>63</sup>.

---

58 Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 1966, punto 2 del *Considerato in diritto*.

59 Il CNEL è stato istituito con legge n. 33 del 5 gennaio 1957 («Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»), la cui attuazione è avvenuta con regolamento del 1958 (ben dieci anni dopo la previsione del CNEL in Costituzione). La legge del 1957 è stata in seguito abrogata dalla legge n. 936 del 30 dicembre 1986 («Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro»), la quale disciplina l'attuale assetto dell'organo e che è stata più volte modificata (da ultimo, dall'art. 7 della legge n. 39 del 2011, dall'art. 17 del d.l. n. 138 del 2011, dall'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011).

60 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 601. In dottrina tuttavia non è unanime la qualificazione del CNEL come organo ausiliario: alcune delle funzioni previste dall'art. 99, infatti, fuoriescono dal carattere della ausiliarietà (es. iniziativa legislativa); cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 402 ss.; P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1988, p. 8; P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 16 s.

61 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 606 s.

62 Cfr. L. CAPPUCIO, *Art. 99*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1929.

63 Cfr. L. CAPPUCIO, *Art. 99*, cit., p. 1930. A norma del vigente testo dell'art. 2 della legge del 1986, come modificato da ultimo dalla legge n. 214 del 2011, il CNEL è composto di sessantaquattro membri, oltre al Presidente, secondo la seguente ripartizione: dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri; quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue in rappresentanza dei lavoratori dipendenti, tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove in rappresentanza dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette in rappresentanza delle imprese; sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato. Tale composizione, prevalentemente rappresentativa delle categorie economiche, fa del CNEL un «organo non meramente tecnico, ma anche di collaborazione (sia pure senza poteri di decisione) alla formazione dell'indirizzo politico» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 607) nel campo economico e sociale. La scelta dei componenti assume sempre la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ma avviene secondo modalità diverse: gli esperti, che hanno la funzione di



In estrema sintesi, l'art. 99 Cost. attribuisce al CNEL la funzione di consulenza nei confronti delle Camere e del Governo (comma 2) e, in virtù delle modifiche introdotte dalla legge n. 936 del 1986, anche delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; di iniziativa legislativa e di concorso alla formazione della legislazione economica e sociale «secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge» (comma 3).

L'ambito di operatività del Consiglio riguarda sia un'attività di consulenza con l'elaborazione di pareri e valutazioni, su richiesta del Parlamento, del Governo e delle Regioni; sia la predisposizione, di propria iniziativa, di osservazioni e proposte sulla legislazione *in itinere*, sui maggiori temi della politica economica, del lavoro e delle politiche sociali, dell'ambiente, delle reti ed infrastrutture, delle politiche europee e internazionali; sia la redazione di rapporti periodici, studi e indagini sui temi dell'andamento della congiuntura economica, del mercato del lavoro, della contrattazione, dell'immigrazione e della lotta alla criminalità.

I pareri del CNEL, non obbligatori e anche quando richiesti non vincolanti<sup>64</sup>, possono essere forniti su richiesta del Parlamento, secondo le norme contenute nei Regolamenti della Camera dei deputati (artt. 146 e 147) e del Senato della Repubblica (artt. 49 e 98); su richiesta del Governo, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente<sup>65</sup>; su richiesta delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie che rientrano nella loro potestà normativa (art. 11 della legge n. 936 del 1986).

Con riferimento all'iniziativa legislativa, il CNEL ha il potere di promuovere «proposte specializzate» nel settore economico e sociale<sup>66</sup>. La circostanza che il contenuto della proposta debba necessariamente essere circoscritto a determinate materie costituisce probabilmente la ragione per la quale il CNEL non è stato inserito direttamente tra i soggetti che l'art. 71 Cost. indica come quelli legittimati a proporre progetti di legge alle Camere, ma in una diversa disposizione che va ad integrare la prima<sup>67</sup>.

È bene precisare che il «contributo alla elaborazione della legislazione» comporta che il collegamento tra il CNEL e il Parlamento non si esaurisca nei pareri che questo può chiedere e quello deve fornire, né nel momento dell'iniziativa legislativa, ma si manifesti altresì in una possibile continua cooperazione durante tutto l'*iter* delle proposte di legge in materia economica e sociale, essendo attribuita al CNEL una capacità di apporto costante a questo tipo di legislazione<sup>68</sup>. A tal fine, esso può infatti svolgere interventi spontanei nel corso del procedimento di formazione della legge, potendo il suo «contributo» esprimersi attraverso pareri, studi e indagini a richiesta delle Camere, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, ovvero attraverso osservazioni e proposte trasmesse dal CNEL di sua iniziativa agli stessi soggetti, che ne disciplinano le modalità di utilizzazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti (art. 12 della legge n. 936 del 1986)<sup>69</sup>.

---

fornire un supporto tecnico agli atti assunti dal CNEL, anche bilanciando le posizioni provenienti dalle varie rappresentanze di categoria, sono individuati per la maggior parte dal Capo dello Stato e per la parte rimanente dal Governo (artt. 2 e 3 della legge 936); i rappresentanti delle categorie produttive sono nominati per la maggior parte mediante designazioni fatte dalle organizzazioni sindacali di carattere nazionale maggiormente rappresentative, a loro volta selezionate dal Governo (artt. 2, 3 e 4 della legge 936). I membri del CNEL, Presidente compreso, durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati (artt. 5 e 7 della legge 936).

64 Sulla funzione consultiva del CNEL, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., p. 133 ss.

65 Il Governo, prima della presentazione di un disegno di legge alle Camere o prima dell'emanazione di un decreto legge, può richiedere il parere del CNEL; le stesse Camere potrebbero stabilire che l'adozione dei decreti legislativi sia subordinata alla previa consultazione del CNEL, inserendo tale intervento nei limiti ulteriori previsti dalla delega.

66 L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 1998, p. 334.

67 Cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., p. 199 s.

68 *Ivi*, p. 237.

69 Inoltre, al CNEL vengono attribuite dalla legge del 1986 nuove funzioni, volte a «porre in essere un sistema di rilevazione ed elaborazione dell'informazione in materia retributiva e contrattuale, gestito consensualmente dalle diverse forze sociali» e tale da costituire «il supporto tecnico-conoscitivo delle intese triangolari governo-organizzazioni

Nell'attuare il programma costituzionale del modello democratico-partecipativo, il legislatore, al quale è stato demandato dalla Costituzione il compito di definirne il ruolo, è sembrato attribuire uno spazio alquanto ristretto e limitato alle funzioni del Consiglio. In particolare, il Parlamento, oltre a non disciplinarne la competenza in tema di elaborazione della legislazione economica, ha previsto alcune importanti limitazioni procedurali e sostanziali all'esercizio della funzione consultiva e a quella di iniziativa legislativa, che di fatto hanno notevolmente ridotto le possibilità di intervento del CNEL<sup>70</sup>. Il risultato è stato quello di creare un organo debole e fortemente ridimensionando nelle sue potenzialità; da soggetto istituzionale pensato come luogo d'incontro e di distensione fra le opposte forze economiche e politiche ha finito, viceversa, per ritagliarsi un ruolo alquanto marginale e scarsamente incisivo nel panorama politico del nostro Paese.

Alle sostanziali incongruenze legislative (rispetto all'intento del Costituente) della legge istitutiva del 1957, che fu sin da subito additata come la principale causa del mancato suo "decollo"<sup>71</sup>, avrebbe dovuto dare risposta la riforma, introdotta con la legge n. 936 del 1986, la quale ha previsto nuove disposizioni sulla composizione, sulle attribuzioni e sull'organizzazione del Consiglio, rinviando la disciplina di alcuni aspetti a regolamenti successivi<sup>72</sup>.

Ciononostante, anche dopo gli interventi di riforma, il CNEL non è mai riuscito a scrollarsi di dosso l'etichetta di "ente inutile"<sup>73</sup>. La ragione va ricercata, principalmente, ancora nella disciplina legislativa, e, in parte, nella direzione assunta di fatto dalla prassi

---

dei lavoratori-organizzazioni dei datori di lavoro, delle mediazioni ministeriali nei conflitti di lavoro e della stessa negoziazione diretta tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro». Il CNEL, infine, gestisce l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, istituito presso il Consiglio stesso dall'art. 17 della legge n. 936 del 1986, curandone la conservazione e rendendo disponibile la libera consultazione dei testi contrattuali all'utenza esterna, e si occupa altresì della realizzazione di alcune banche dati, quali la banca dati sul mercato del lavoro (anch'essa prevista dal citato art. 17), la banca dati sull'immigrazione, la banca dati sulle statistiche territoriali, la banca dati sulle professioni non regolamentate.

70 Da un lato, infatti, affinché il CNEL potesse esercitare l'iniziativa legislativa, era necessario che esso avesse in precedenza deciso la «presa in considerazione» del disegno di legge con una delibera a maggioranza assoluta (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 333), circostanza che rendeva estremamente difficile l'esercizio dell'iniziativa stessa, per la difficoltà di comporre le divergenze esistenti all'interno del Consiglio (D. MONEGO, *Art. 99*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 903), specialmente tra le sue due principali componenti, quella costituita dai rappresentanti dei lavoratori e quella rappresentativa degli imprenditori, che nella gran parte dei casi assumono posizioni molto diverse in seno al Consiglio. Dall'altro lato, erano previsti limiti sostanziali derivanti dall'esclusione di alcune materie dal potere di iniziativa legislativa del CNEL, che non poteva essere esercitata, ad esempio, per le leggi tributarie, di bilancio o di natura costituzionale, né per le leggi per le quali fosse stato presentato un disegno di legge da parte del Governo, o per le quali il Governo, il Parlamento o una Regione ne avesse già chiesto il parere.

71 Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 608.

72 Tra l'altro, la legge ha aumentato il numero complessivo dei componenti del Consiglio, contestualmente incrementando quello dei rappresentanti (99) a scapito degli esperti (12), per consentire una rappresentanza più completa delle categorie produttive, accentuando così la configurazione del CNEL quale «organo di rappresentanza degli interessi» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 609); ne ha modificato ed ampliato le attribuzioni, non più solo consultive e legate all'iniziativa legislativa; ha potenziato il ruolo conoscitivo ed informativo del CNEL, chiamato, ad esempio, ad esaminare la relazione revisionale e programmatica del Governo, a valutare le politiche comunitarie e la loro attuazione, ad analizzare la congiuntura economica, a svolgere apposite sessioni in tema di mercato del lavoro e contrattazione collettiva; ha eliminato la maggior parte delle precedenti limitazioni all'esercizio del potere di iniziativa e delle altre funzioni del Consiglio (compreso l'istituto della «presa in considerazione»). Le uniche limitazioni rimaste, con riferimento all'iniziativa legislativa, sono quelle che derivano direttamente dalla Costituzione in relazione ai disegni di legge espressamente riservati all'iniziativa legislativa governativa (art. 81 comma 1, art. 80, art. 77 comma 2); con riferimento alla funzione consultiva, sono tuttora esclusi da tale competenza i progetti relativi agli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi.

73 Complessivamente, nel corso di circa sessant'anni di attività, il Consiglio ha elaborato 970 documenti, così raggruppati per tipologia: 96 pareri; 350 testi di osservazioni e proposte; 14 disegni di legge (di cui nessuno trasformatosi in legge); 270 rapporti e studi; 90 relazioni; 130 dossier che raccolgono gli atti di convegni ospitati al CNEL; 20 protocolli e collaborazioni istituzionali.

concreta delle dinamiche sociali. Sotto il primo profilo, se è vero che la legge del 1986 ha eliminato molte delle limitazioni previste in precedenza, essa non ha fornito l'occasione per una svolta nel ruolo del CNEL e non ha fatto venire meno le ragioni della insoddisfazione verso quest'ultimo.

Con riferimento alla funzione di «contribuire all'elaborazione della legislazione» (regolata dall'art. 12), nemmeno la disciplina introdotta nel 1986 ha attribuito al CNEL la competenza di elaborazione della legislazione economica, con esclusione quindi della possibilità di assegnare a tale organo la redazione di norme secondarie. La funzione consultiva, inoltre, non è stata rafforzata, non essendo previsto alcun obbligo per il Parlamento, il Governo e le Regioni di richiedere pareri al CNEL, che sono sempre facoltativi.

Con riguardo al potere di iniziativa legislativa, il Consiglio si trova, da molti anni, «in uno stato di semi-quiescenza»<sup>74</sup>, anche perché tale attribuzione resta pur sempre circoscritta ad alcune materie, potendo riguardare solo proposte specializzate nel campo della «legislazione economica e sociale», peraltro nemmeno in via esclusiva, non avendo la Costituzione attribuito la competenza riservata al CNEL di attivare la funzione legislativa in questo settore.

A ciò si aggiunga che l'istituzione presso tale organo dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro e della Banca dati sul mercato del lavoro, così come il particolare rilievo attribuito alla commissione dell'informazione (art. 16 della legge 936), nonché le nuove competenze in materia di elaborazione di rapporti, valutazioni e osservazioni (art. 10 della legge 936), hanno relegato e circoscritto il ruolo del CNEL a centro studi, di documentazione e di elaborazione sui temi dell'economia e del lavoro<sup>75</sup>. Quest'ultimo ambito materiale ha finito per rappresentare le attività che maggiormente hanno impegnato il Consiglio, facendone un organo che si configura più che altro come centro di raccolta, analisi ed elaborazione dati, ruolo lo allontana e che non rispecchia la connotazione che emerge dall'art. 99 della Costituzione<sup>76</sup>.

Il ritardo nell'attuazione del CNEL, «assieme alla diffusa sfiducia (se non aperta diffidenza) circa la sua idoneità ad assolvere convenientemente i compiti affidatigli, hanno finito per emarginarlo nella rappresentanza di interessi, che ha trovato altri strumenti, più o meno formali, ma efficaci, per influenzare gli organi di governo»<sup>77</sup>. Non va infatti dimenticato che le categorie in esso rappresentate hanno preferito ricorrere a meccanismi – spesso informali – più diretti ed immediati per far valere i propri interessi a livello istituzionale, e che la creazione di organi di governo dell'economia (quali i diversi comitati interministeriali, primo fra tutti il CIPE) ha di fatto contribuito ad una sua progressiva emarginazione<sup>78</sup>.

Al riguardo appare utile evidenziare che il sostanziale fallimento dell'esperienza di raccordo tra lo Stato e le realtà produttive deve essere ricondotto principalmente a due diversi ordini di ragioni. Innanzitutto, tutti gli enti in grado di condizionare con la loro politica il mercato del lavoro hanno già nella loro composizione una larga rappresentanza delle categorie produttive; inoltre, la partecipazione alle decisioni economiche delle associazioni rappresentative si è prevalentemente realizzata sulla base di un rapporto

---

74 L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 333.

75 Cfr. L. GAETA, *Le nuove attribuzioni del CNEL in materia di raccolta di informazioni: rivitalizzazione o eutanasia dell'istituto?*, in *Lavoro* 80, 1988, p. 331.

76 Cfr. L. VENTURA, *Art. 99 Cost.*, cit., p. 61 nonché M. SICLARI, *Altri organi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, p. 491, il quale osserva che «Il risultato è quello di un organo che, come tante altre istituzioni pubbliche o private, espone gli esiti di una pur pregevole e intensa attività di studio e di riflessione sui temi economico-sociali, ma che non costituisce certamente un interlocutore più ascoltato di altri per la soluzione dei problemi in materia. Non è casuale che il suo ridimensionamento numerico, sul finire del 2011, sia stato accettato senza troppi contrasti».

77 M. SICLARI, *Altri organi*, cit., p. 491.

78 Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 398.



diretto tra organi di indirizzo politico - Governo/Parlamento - e sindacati<sup>79</sup>. Basterebbe ricordare che nei Regolamenti parlamentari, sin dal 1971, si prevede la possibilità che nelle indagini conoscitive le Commissioni possano invitare anche le associazioni di categoria<sup>80</sup>, così come lo stesso Governo può avvalersi di una consultazione diretta con i rappresentanti delle categorie produttive.

Nondimeno, le organizzazioni sindacali, piuttosto che un modello stabile e permanente di partecipazione alla vita politica, secondo schemi definiti dalla Costituzione - come la registrazione di cui all'art. 39 e la rappresentanza nel CNEL di cui all'art. 99 -, hanno preferito formule più flessibili ed efficaci, espressione della contingente forza politica degli attori della contrattazione<sup>81</sup>, quali la concertazione tra Governo e parti sociali.

Nel tempo, da un lato, le parti sociali hanno finito per valorizzare sedi alternative e utilizzato canali differenti per esprimere la rappresentanza degli interessi di categoria e, dall'altro lato, è venuta meno l'idea «di una direzione forte della società e delle strutture statali»<sup>82</sup>.

Nonostante diverse iniziative di un certo rilievo assunte negli ultimi anni dal CNEL e l'importanza di alcuni suoi rapporti e studi, tale organo ha inciso sempre meno nella dinamica economica, sociale e politica e, di certo, è mancato al principale ruolo assegnatogli dalla Costituzione<sup>83</sup>, ovvero quello di costruire il raccordo tra le rappresentanze delle categorie produttive, le Camere e il Governo, nonché quello di contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale.

#### **4. La necessità di riaffermare i principi costituzionali anche nelle relazioni industriali.**

Entro l'ampio dibattito sui temi della democrazia industriale, che coinvolge da sempre i giuristi alla ricerca di un differente equilibrio nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, la questione della partecipazione dei lavoratori, sia all'interno della singola impresa sia alla vita economica e politica del Paese, ne costituisce un aspetto alquanto problematico e complesso, soprattutto nei momenti di crisi della rappresentanza come quello attuale.

In una moderna democrazia, come è noto, la rappresentanza politica non esaurisce il complesso tema della rappresentanza della società. E nonostante non vi siano dubbi che siamo di fronte «al tempo della disintermediazione della rappresentanza, della crisi dei partiti politici e dei sindacati come primi mediatori rappresentativi, e dunque della trasformazione del rappresentare e dell'appartenere verso un regime sociale liquido, individualistico e multi-identitario, plurale e deideologizzato»<sup>84</sup>, credo sia quanto mai necessario per il nostro Paese «ricostruire con modalità adeguate ai tempi le sedi di intermediazione della rappresentanza»<sup>85</sup>.

79 Cfr. L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, cit., p. 1936 s.

80 L'art. 48, comma 5, Reg. Senato afferma espressamente che «Al fine delle indagini di cui al presente articolo, le Commissioni hanno facoltà di tenere apposite sedute alle quali possono essere chiamati ad intervenire i Ministri competenti, funzionari ministeriali e amministratori di Enti pubblici. Possono altresì essere invitati rappresentanti di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame»; l'art. 144, comma 2, Reg. Camera contiene implicitamente tale possibilità laddove prevede che «Nelle sedute dedicate a tali indagini le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine».

81 Cfr. L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, cit., p. 1937.

82 S. RISTUCCIA, *E se invece del CNEL pensassimo al Consiglio Economico, Sociale e Ambientale?*, in <http://www.questeistituzioni.it/se-cnel-arrivasse-consiglio-economico-sociale-ambientale-1737> (23 aprile 2014).

83 Cfr. G. MACCIOTTA, *Il CNEL: sia soppresso... a meno che...!*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 2, p. 410.

84 B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2014.

85 M. SICLARI, *Introduzione al tema: l'abolizione del CNEL*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, Seminario del Gruppo di Pisa, Roma, 24 novembre 2014.

Molti i fattori che hanno condizionato lo sviluppo delle relazioni industriali del nostro Paese, non c'è dubbio tuttavia che, alla sensibilità dimostrata dal Costituente nel tentativo di "costituzionalizzare" il conflitto tra capitale e lavoro alla luce dei principi di equità e giustizia, non è seguito un impegno degli organi di indirizzo politico adeguato al riequilibrio delle inevitabili disuguaglianze tra capitale-proprietario-imprenditore e lavoratore, che di fatto interferiscono con il progetto del pieno sviluppo della persona umana a cui aspirano i principi del costituzionalismo democratico.

Come è noto, la portata innovativa introdotta dalla Costituzione del '48 era affidata soprattutto alle potenzialità interpretative insite nei suoi Principi fondamentali. Le circostanze che hanno impedito la sopravvivenza o lo sviluppo di strumenti che i Costituenti avevano di vista non esclude affatto che questi possano ricollegarsi a fattispecie differenti e tuttora realizzabili<sup>86</sup>.

L'esigenza di continuare a interpretare e valorizzare le disposizioni costituzionali, che ruotano intorno alle variegate situazioni giuridiche soggettive tutelate dalla nostra Carta fondamentale, risulta non del tutto pienamente soddisfatta. La necessità di garantire, entro il quadro della legalità ordinamentale, un equilibrio dinamico dei rapporti economici, sociali e politici, conforme agli obiettivi perseguiti dal Costituente, induce a riflettere nuovamente sul significato dei principi fondamentali posti alla base del patto costituzionale.

La crisi sociale dei valori che il costituzionalismo democratico esprime - soprattutto quello di solidarietà - impone una nuova implementazione dei principi contenuti nella Carta costituzionale. Questi ultimi, infatti, permeano ed esaltano in vario modo il contenuto dei diritti sanciti nella Costituzione del '48 e costituiscono un valido strumento per cercare la valorizzazione e il consolidamento del legame sociale.

A fronte di queste considerazioni, sembrerebbe giunto, allora, il momento di riaprire il capitolo al quale ci hanno introdotto i Padri costituenti e, pur tenendo presenti i forti cambiamenti intervenuti nel frattempo, continuare a chiedersi se non sia indispensabile mantenere, tra i principi regolativi dell'economia, quello relativo alla previsione di meccanismi partecipativi nelle imprese ovvero canali istituzionali propri per dare equilibrio e coesione al sistema socio-economico.

Per questa via e nell'ottica di una possibile rivitalizzazione del ruolo dei lavoratori, in primo luogo è necessario chiedersi se l'art. 46 sia solo un frutto di esperienze passate su cui sono state riposte troppe aspettative, ovvero se la norma possa ancora rappresentare, ed eventualmente in che misura, un "valore" di riferimento.

La «cultura della collaborazione», in presenza di disparità di posizioni e senza il riconoscimento di poteri incisivi in capo al "collaboratore debole", «si risolve nell'adattamento del più debole alle decisioni del più forte»<sup>87</sup>. Infatti, la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa assume la finalità di correggere, con diversi gradi di intervento, l'intrinseca asimmetria del rapporto di lavoro salariato. Non a caso, nel commentare l'art. 46 Cost., viene rilevata la necessità, da più parti avvertita, che la partecipazione dei lavoratori avvenga «in collegamento con gli organismi sindacali», per riequilibrare, in vista dell'eguaglianza, la situazione di inferiorità in cui si trovano "le forze del lavoro", senza accedere a visioni corporative e occultare così la natura conflittuale del rapporto capitale-lavoro.

E, d'altro canto, l'indeterminatezza della norma, espressione di una formula ampia e aperta che lascia indubbiamente al legislatore discrezionalità d'intervento, non escludendo

---

<sup>86</sup> Del resto, un articolo della Costituzione - anche in assenza, o in attesa della sua attuazione - conserva sempre la sua forza propulsiva. Giustamente è stato rilevato che nessuna limitazione dottrinarica può togliere all'art. 46 la funzione che esso svolge anche prima e indipendentemente dalla emanazione di una legge concernente i limiti e i modi di attuazione dello stesso, e precisamente quella di attribuire, intanto, al prestatore di lavoro un interesse costituzionalmente garantito, integrante, già in atto, la sua personalità e tendente a realizzare un'ulteriore modificazione della posizione reciproca delle parti nel rapporto di lavoro.

<sup>87</sup> A. ALGOSTINO, *op. ult. cit.*, p. 53.

a priori nessuna forma di partecipazione o di coinvolgimento dei lavoratori, ha permesso nel tempo di recepire il diritto dell'Unione europea senza strappi o rotture con i principi fondamentali espressi nella Costituzione italiana, consentendo anche l'introduzione di forme di negoziato e dialogo sociale e un assetto più partecipativo delle relazioni industriali. In quest'ottica, l'insistenza della normativa europea sul coinvolgimento dei lavoratori, quale anello di congiunzione fra la dimensione economica e quella sociale, può rappresentare un efficace strumento per la sopravvivenza dei principi consacrati nelle Costituzioni nazionali, *in primis* quello di solidarietà, e per l'effettiva realizzazione di una democrazia industriale, quale specificazione del principio democratico nella sfera economica e industriale.

Nel più ampio contesto della partecipazione alla vita economica e politica del Paese, occorre altresì interrogarsi sulla permanente esigenza di sedi istituzionali di confronto tra le categorie produttive e lo Stato. Se, alla luce dei fatti, il CNEL così come configurato non appare oggi difendibile, occorre tuttavia domandarsi se siano venute meno le ragioni del mantenimento di canali istituzionali attraverso i quali rivolgersi alle rappresentanze delle categorie produttive.

In particolare in una situazione come quella attuale<sup>88</sup>, la valorizzazione di un confronto diretto, senza mediazioni, con i cittadini e con le imprese potrebbe dare luogo a seri problemi circa la garanzia della partecipazione – economica, sociale, politica e culturale – del mondo della produzione e del lavoro allo sviluppo del Paese.

Di fronte all'attuale crisi economica, alle sfide della globalizzazione, alla sempre maggiore frammentazione del corpo sociale, occorre interrogarsi se possano essere sufficienti relazioni di tipo solo negoziale o lobbistico tra le diverse parti sociali e tra queste e la politica; se il rinnovamento possa davvero passare attraverso la marginalizzazione dei "corpi intermedi" e l'eliminazione di un luogo neutro di confronto tra le parti.

Nel tempo delle molteplici contraddizioni sociali alle quali gli ordinamenti democratici devono provvedere, credo abbia senso conservare, riformare e potenziare un organo, con indipendenza costituzionale, di ascolto e monitoraggio permanente delle voci e delle trasformazioni sociali del Paese.

Non è senz'altro casuale che l'esigenza di una sede istituzionale di confronto tra le parti sociali non sia solo propria del nostro ordinamento, ma generalizzata nel panorama dell'Unione europea, tanto che la maggior parte degli ordinamenti che ne fanno parte prevede organismi di rappresentanza delle categorie produttive, talvolta aventi rilievo costituzionale<sup>89</sup>, talaltra privi di rango costituzionale<sup>90</sup>. Nell'ordinamento dell'Unione europea, sin dal Trattato di Roma, è previsto il Comitato economico e sociale quale organo consultivo del Consiglio e della Commissione (e oggi anche del Parlamento europeo)<sup>91</sup>.

Alla luce di quanto messo in evidenza appare più convincente un approccio che muova da una più ampia riflessione sulla crisi della rappresentanza e che sia in grado di tenere in giusta considerazione la circostanza che, in una moderna democrazia, la rappresentanza politica non esaurisce il tema complesso della rappresentanza delle parti sociali. In

---

88 Si consideri che, rispetto al passato, il sistema imprenditoriale non si è semplificato, ma si è ulteriormente arricchito e complicato, mentre il mondo del lavoro è più segmentato, perché perdura la divisione tra sindacati e perché sono emerse nuove professioni e figure del lavoro dipendente (cfr. G. MACCIOTTA, *Il CNEL: sia soppresso... a meno che...!*, cit., p. 411).

89 Il modello più vicino al nostro CNEL è il CES francese (cfr. G. NICOLAIS, *Ces di Francia e Cnel d'Italia: due istituti un solo modello*, in *Diritto del lavoro*, 1988, p. 638 ss.)

90 Le funzioni svolte in Italia dal CNEL sono generalmente attribuite in altri Paesi europei ad organi privi di rango costituzionale: si vedano il SER olandese; i due Consigli belgi; il Consiglio dell'economia in Danimarca; in Germania, sono previsti consigli a livello aziendale e vi è una forte partecipazione dei sindacati alla vita politica. In tutti questi casi, mancano disposizioni costituzionali.

91 Cfr. L. CAPPUCIO, *Art. 99*, cit., p. 1935.



generale, appare assai evidente che l'involuzione delle forme tradizionali della rappresentanza (sia politica sia sociale), lascia la società senza meccanismi di riconoscimento ed espone le democrazie pluraliste ai rischi causati dal disagio sociale. Come è stato efficacemente sostenuto, se vi è una costante nel costituzionalismo moderno «è che esso è stato indissolubilmente legato - in realtà si è identificato - con le strategie politiche di riscatto sociale»<sup>92</sup>.

Non resta che continuare ad alimentare la volontà di ricostruire – con modalità più adeguate ai tempi – le sedi di intermediazione della rappresentanza, dovendosi ritenere ancora persistente ed attuale la funzione pubblica di “moderazione del conflitto sociale”, di cui lo Stato deve farsi carico, a cui è strettamente legata l'esigenza di garantire un incontro costante e continuo tra capitale, lavoro e istituzioni.

\*\* Professoressa associata di Diritto costituzionale – Università di Brescia

---

92 G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 96.