

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
11-3/2025



# Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo

*Dedicato a Massimo D'Antona*

a cura di

Olivia Bonardi, Umberto Carabelli e Lorenzo Zoppoli



Il volume raccoglie gli atti del convegno «Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo», tenutosi il 22 ottobre 2025 presso l'Università Federico II di Napoli. Si tratta del terzo dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia» programmati dalla Rivista per il 2025, il cui documento generale di progetto è disponibile a questo indirizzo internet: <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-0-2025-quattro-convegni-su-lavoro-e-democrazia/>.

© Futura, 2026  
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

[www.futura-editrice.it](http://www.futura-editrice.it)  
06 44870283 - 06 44870325  
[futura-editrice@futura.cgil.it](mailto:futura-editrice@futura.cgil.it)

## *Indice*

<i>Umberto Carabelli</i> Saluti e presentazione	11
--	----

### SESSIONE I

#### I vincoli di sistema alla democrazia economica

<i>Lorenzo Zoppoli</i> Introduzione. Un discorso attuale su lavoro e democrazia economica	17
---	----

#### Relazioni

<i>Emiliano Brancaccio e Fabiana De Cristofaro</i> Brevi note su centralizzazione del capitale e democrazia economica	31
---	----

<i>Lisa Dorigatti</i> Democrazia economica e istituzioni di <i>voice</i> del lavoro: rilevanza ed erosione	45
--	----

<i>Andrea Guazzarotti</i> I vincoli europei e costituzionali alla democrazia economica: il debito pubblico e gli aiuti di Stato	61
---	----

<i>Valerio Speciale</i> Sindacato e politiche economiche in Europa e Italia	83
--	----

## Interventi programmati

*Vania Brino*

Il ruolo del sindacato nelle catene globali del valore:  
note introduttive 107

*Laura Tebano*

Meccanismi di incentivazione della partecipazione  
e aiuti di Stato 123

## SESSIONE II

Livelli, luoghi e regole della partecipazione dei lavoratori

*Olivia Bonardi*

Introduzione alla Sessione II 135

## Relazioni

*Francesco Denozza*

Il ruolo dei lavoratori e degli altri *stakeholders*  
nella politica europea sul governo delle società 143

*Matteo Corti*

Impresa responsabile e partecipazione dei lavoratori  
nel diritto vigente (anche comparato) 166

*Anna Alaimo*

Nuove tendenze e nuove regole per le relazioni industriali  
italiane: quale trasparenza, quale democrazia economica? 178

*Maria Dolores Ferrara*

Principi e modelli della partecipazione dei lavoratori  
nel lavoro pubblico e nel terzo settore: quando l'interesse  
generale si interpone tra capitale e lavoro 195

## Interventi programmati

<i>Raffaello Santagata de Castro</i> Partecipazione dei lavoratori e intelligenza artificiale: l'esperienza tedesca	227
<i>Riccardo Saccone</i> Contrattazione e partecipazione: l'esperienza del settore della comunicazione	244
<i>Costantino Cordella</i> La partecipazione sindacale nell'ambito degli strumenti di regolazione delle crisi e delle insolvenze	252

## TAVOLA ROTONDA Coordina *Vincenzo Bavaro*

### Prima parte

<i>Vincenzo Bavaro</i>	266
<i>Giovanni Paglia</i>	269
<i>Marco Lai</i>	273
<i>Chiara Gribaudo</i>	276
<i>Francesco Sinopoli</i>	278
<i>Stefano Consiglio</i>	282

### Seconda parte

<i>Vincenzo Bavaro</i>	287
<i>Giovanni Paglia</i>	288
<i>Marco Lai</i>	290
<i>Chiara Gribaudo</i>	290
<i>Francesco Sinopoli</i>	292
<i>Stefano Consiglio</i>	294

### Conclusioni

<i>Vincenzo Bavaro</i>	295
------------------------	-----



# Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo



*Umberto Carabelli\**  
Saluti e presentazione

Questo convegno costituisce il terzo di quattro convegni dedicati nel 2025 dalla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, che mi onoro di dirigere, al tema del Lavoro e democrazia, nelle sue quattro declinazioni politica, sociale, economica e sindacale. I primi due si sono già tenuti negli scorsi mesi a Bologna e Milano. Il quarto, che chiuderà la serie, si terrà a novembre a Roma.

Poche parole introduttive sul convegno odierno, in aggiunta ai saluti e auguri di buon lavoro, che rivolgo a tutti immediatamente, ed ai sinceri ringraziamenti a Lorenzo Zoppoli e al gruppo napoletano dei colleghi giuslavoristi per la concreta organizzazione dell'iniziativa e la preziosa collaborazione con la Rivista.

La democrazia economica è un concetto in un certo senso vago, un po' fumoso, difficile da definire, facilmente dilatabile in modo esponenziale, con il rischio di renderlo privo di consistenza scientifica.

Il gruppo di studiosi che ha progettato il convegno si è dunque sforzato di delineare dei confini abbastanza ragionevoli per tale concetto, senza peraltro rinunciare ad includervi, oltre che temi di portata generale, che potremmo definire classici, altri temi di particolare attualità e importanza che possono aprire fronti importanti di riflessione non solo sul piano scientifico, ma anche per l'azione dei soggetti politici progressisti nel prossimo futuro.

A questo riguardo chiarisco che ho appena utilizzato la parola «progressisti» senza alcun raccordo con talune specifiche posizioni

\* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

esprese delle forze politiche, ma semplicemente perché, indubbiamente, i quattro convegni da noi ideati sono tutti indirizzati a mettere in radicale discussione il principio neoliberista che ha condizionato dall'inizio degli anni '80 gli sviluppi del sistema economico capitalista, gradualmente ma implacabilmente erodendo, in tutti i paesi dell'Europa occidentale, gli importanti risultati che il compromesso socialdemocratico aveva prodotto, a partire dal secondo dopoguerra, sul piano della diffusione delle tutele del lavoro e della inclusione del mondo del lavoro quale parte essenziale del progetto di progresso della società del futuro. Di qui la netta percezione, da parte degli studiosi raccolti intorno alla Rivista giuridica del lavoro, della necessità di recuperare quella dimensione, rimettendo al centro del ragionamento di politica del diritto – primariamente dei giuslavoristi, ma con l'ausilio degli studiosi di altre scienze che studiano il lavoro – la ricerca di strumenti riformatori finalizzati a rivitalizzare il legame tra lavoro e democrazia, fortemente lesionato dalla radicalità delle politiche neoliberiste tuttora in atto, e ad offrire alla discussione della politica idee per una nuova progettualità, nella sempre centrale ed irrinunciabile prospettiva costituzionale di dare attuazione al principio dell'egualianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

Tornando alla democrazia economica, allora, la prospettiva adottata nella progettazione di questo convegno è stata di intenderla come riferibile a diverse forme di partecipazione democratica dei lavoratori e dei loro rappresentanti (in specie i sindacati) nei processi economici e nelle conseguenti decisioni, a livello macro (governo dell'economia) e a livello micro (gestione dell'impresa). Al primo livello essa si traduce soprattutto nel coinvolgimento del sindacato nei processi decisionali c.d. tripartiti, posti in atto con Governo e forze economiche imprenditoriali, sul piano nazionale e territoriale. Al secondo livello le sue manifestazioni includono la partecipazione dei lavoratori alle decisioni imprenditoriali, dal livello progettuale e programmatico a quello organizzativo; ma certamente non può essere trascurato il livello territoriale, sempre più importante nelle strategie di rafforzamento dello sviluppo economico e di tutela del lavoro.

Questa bipartizione elementare è, peraltro, in grado di descrivere soltanto le generali coordinate in cui si muove il programma del convegno. La necessità di aggiornare l'indagine alla luce delle profonde mutazioni del mondo economico negli ultimi anni, hanno indotto i progettisti a scomporre e analizzare in relazione ad entrambi i piani, quello macro e quello micro, le tematiche in cui essi possono essere articolati, chiamando a discutere dei vari e nuovi profili individuati, oltre che giuristi di diritto del lavoro e di diritto commerciale, economisti e storici dell'economia. Tra l'altro, non si può dimenticare che, proprio di recente è stata approvata la L. n. 76/2025, dal titolo *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*, sul cui controverso contenuto (specificamente la pretesa di presentarsi come attuativa dell'art. 46 Cost.) si soffermerà il dibattito odierno.

Altro non desidero dire, anche per non togliere tempo alla introduzione, di certo più analitica e profonda, che svilupperà Lorenzo Zoppoli. A lui dunque, anima progettuale ed organizzativa di questo convegno, passo la parola.



SESSIONE I  
I vincoli di sistema alla democrazia economica



*Lorenzo Zoppoli\**  
Introduzione. Un discorso attuale  
su lavoro e democrazia economica

SOMMARIO: 1. Quale visione antropologica a fondamento di un discorso attuale sulla democrazia economica. — 2. Il tramonto dei modelli novecenteschi di convergenza tra economia e democrazia. — 3. Tre fari sull'assenza di soggetti portatori di democrazia nei nuovi capitalismi: una legislazione illusoria. — 4. *Segue*: la falsa pista della partecipazione organizzativa dei lavoratori. — 5. *Segue*: l'algoritmo arretrante. — 6. Speranze incrollabili e figure esemplari: Massimo D'Antona.

1. — *Quale visione antropologica a fondamento di un discorso attuale sulla democrazia economica* — Il terzo di questa lungimirante serie di convegni dedicati al cruciale tema della democrazia ha ad oggetto la sfera dell'economico, in cui i già problematici discorsi che riguardano la democrazia diventano fatalmente da un lato assai concreti e dall'altro sempre più utopici. La ragione è in fondo semplice: economia non fa affatto rima con democrazia, in quanto il fondamento e i percorsi di legittimazione dei poteri dominanti nell'una e nell'altra sfera sono ontologicamente divergenti. Il potere nella sfera economica si basa sulla massima accessibilità alla massima quantità di ricchezza materiale e sul saper controllare risorse e generare valore (potere strutturale e funzionale); mentre il potere democraticamente fondato si basa su principi morali e politici (libertà, uguaglianza) e sul consenso della maggior parte della popolazione interessata al (o coinvolta nel) governo di una qualsiasi

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli Federico II.

comunità (potere relazionale, deliberativo e istituzionale). Non si sbaglia però ad affermare che negli ultimi cento anni le società più evolute hanno provato in tanti modi a far comunicare queste due dimensioni del potere costruendo canali in cui poteri economici e consenso politico-sociale potessero incontrarsi o scontrarsi il meno possibile. Attualmente viviamo un momento in cui molti dei modelli sperimentati nel secolo che ci precede sembrano arrancare. Proprio per questo il convegno di oggi può essere di particolare importanza per fare un bilancio almeno parziale di ciò che regge e di ciò che invece frana, richiedendo idee e soluzioni nuove.

Un discorso attuale su lavoro e democrazia economica, ma direi democrazia tout court, deve secondo me partire dall'esigenza teorica – che però poi diventa pratica, soprattutto per il giurista – di avere una specifica «teoria del soggetto». In un ambito strettamente tecnico lo sostenni circa vent'anni fa, quando in una relazione alle giornate di studio Aidlass 2005 (dedicate appunto alla partecipazione alla gestione delle imprese) mi chiesi quale potesse essere il titolare, ma anche il motore, del diritto a collaborare alla gestione delle imprese di cui all'art. 46 Cost. (Zoppoli 2006). Su questo in qualche modo tornerò. Qui mi preme però dire che ora la «teoria del soggetto» va intesa in un senso molto più ampio. Mi riferisco al significato di questa espressione nell'ultimo libro di Laura Pennacchi, *Nonostante Hobbes*. Un significato che arriva a sondare la possibilità di una nuova antropologia – che appunto ci consenta di lasciare alle spalle l'*homo homini lupus* hobbesiano – ma che soprattutto ci chiede di fare fino in fondo i conti con le convinzioni/mutazioni antropologiche a cui ci ha condotto l'evoluzione dell'odierno sistema capitalistico.

Sistema capitalistico a cui molti, noi italiani compresi (nel 2016 in base al Pil eravamo secondo il Fmi tra le prime dodici economie industriali del mondo, anche se destinate a perdere molte posizioni nei successivi decenni<sup>1</sup>), devono un grande benessere, ma che da studiosi osserviamo soprattutto nelle tante curvature storico-

<sup>1</sup> Nel 2030 dovremmo scendere al 15° posto e nel 2050 dovremmo addirittura collocarci al di sotto del 20° posto.

politiche che ci portano a dover constatare come lo scenario culturale, anche del giurista, sia dominato da un *homo oeconomicus* ipertrofico e avido (i «*greedy jobs*» di Claudia Goldin) che sta fagocitando le tante altre dimensioni dell'umano, scolorendole e rendendole irrilevanti. In genere i giuslavoristi si concentrano sulla svalorizzazione del lavoro, visto sempre più in una spettrale quanto connaturata dimensione produttivistica. Oggi tocca invece guardare alla democrazia, in specie «economica», considerata propriamente come un orizzonte di relazioni in cui interessi e voci sono plurali, non riconducibili solo a una sfera monoliticamente economico-materiale. E proprio parlando dei rapporti tra economia e democrazia viene al centro il processo di desoggettivizzazione crescente che emerge dalle più recenti torsioni del capitalismo mondiale nutrite tanto da un nichilismo valoriale quanto da una dittatura dei numeri, della calcolabilità, degli algoritmi che, nelle più avanzate versioni, possono fare a meno dell'uomo. Al punto che la preoccupazione di alcuni (pochi) legislatori sensibili è quella di antropomorfizzare il più possibile l'algoritmo incumbente sulle nostre vite prima di consentirne la, pur necessaria, diffusione.

Già da questi pochi accenni si potrebbe cogliere una sorta di marcato anacronismo del termine «democrazia economica» su cui questo convegno è incentrato. Checché se ne pensi, infatti, proprio l'economico resta l'ambito strutturalmente e storicamente più refrattario a convivere con forme di democrazia, intese come decisioni proceduralizzate attraverso cui si assumono decisioni condivise con altri portatori di diversi interessi e punti di vista.

2. — *Il tramonto dei modelli novecenteschi di convergenza tra economia e democrazia* — Non in tutto il mondo però la naturale refrattarietà di una struttura proprietaria e dittatoriale o dispotica delle imprese (Chandler) alla democrazia ha sortito l'effetto di tenere serrati quelli che una volta si chiamavano i cancelli delle fabbriche per tutto il Novecento. In modi e tempi diversi quei cancelli sono stati aperti o socchiusi. In particolare nella vecchia Europa, dove la democratizzazione dei rapporti di lavoro ha raggiunto punte notevoli, scommettendo su legislazioni e istituzioni diverse, anche

molto diverse tra loro. Questo ci dice che impresa e democrazia non sono necessariamente realtà tra loro estranee. Ma dobbiamo ben sapere che quando è avvenuto un avvicinamento non è stato per scelte delle imprese, ma perché altri soggetti, politici (cattolici, socialisti, socialdemocratici) e sociali (sindacati), hanno voluto e saputo varcare i cancelli di quelle fabbriche. Al punto che poi i proprietari insidiati, con l'aiuto del progresso tecnologico, hanno cercato di ridurre al minimo quantità e qualità delle relazioni democratiche dentro i cancelli delle fabbriche violate. Anche rendendo quelle fabbriche frammentate, disarticolate o, addirittura, immateriali.

Poco male – si fa per dire – se si trattasse solo di ricostruire tracce e ritrovare luoghi in cui coniugare lavoro e democrazia.

Il problema attualissimo, e sempre più grave, è che non ci sono più i soggetti che avevano trovato le chiavi dei cancelli o, se ci sono, abbaiano, o forse sono costretti ad abbaiare, sempre di più alla luna.

Ecco dunque che ritorna la necessità di una «teoria del soggetto». Una teoria specifica del soggetto e/o dei soggetti che possano di nuovo caricarsi sulle proprie spalle forme vecchie e nuove di democrazia economica.

3. — *Tre fari sull'assenza di soggetti portatori di democrazia nei nuovi capitalismi: una legislazione illusoria* — In passato, come dicevo, partiti di sinistra (ma non solo), sindacati (ma non tutti), istituzioni nascenti come l'Europa sociale, pure intrinsecamente deboli, hanno reso, ciascuno a modo suo, meno drammatico il problema.

Oggi però tre elementi mi sembrano decisivi per accendere i fari sull'assenza del soggetto.

Il primo è che i legislatori, pur incapaci di star fermi o negare del tutto l'esigenza di democratizzare l'economia, caricano sulle spalle delle imprese l'onere di far progredire la democrazia economica. Lo si vede nelle ultime direttive UE (*due diligence* e sostenibilità), ma con maggiore chiarezza nella legge italiana 76/25. Le prime immaginano imprese sostenibili e sensibili che coinvolgono blandamente i rappresentanti dei lavoratori su tematiche delicatissime in materia ambientale/sociale (da capire tra l'altro se questo

modello *light* di relazioni sindacali sarà presente in qualche modo nel c.d. 28° regime dell'impresa europea); la nostra recente legge 76 del 2025 si presta invece ad essere sintetizzata così: le imprese che lo vogliono, possono introdurre vari modelli di democrazia economica. Se non è una legge finzione nel senso in cui scrive Michele Ainis (la Repubblica del 26 settembre) – cioè del tutto inutile – poco ci manca. Se infatti le imprese sono storicamente avverse alla partecipazione, che possiamo aspettarci da una legge che ne fa lo snodo di qualsiasi decisione concreta? Basteranno un po' di soldi (forse) stanziati dal Governo, che quella legge ha sponsorizzato, a cambiare la cultura prevalente delle imprese in materia di democrazia economica? O questa auspicata volontaria propensione delle imprese per la democrazia economica a livello micro altro non è che la continuazione di un governo dell'economia ispirata al solito neoliberalismo strutturalmente allergico a qualsiasi proceduralizzazione democratica delle decisioni economiche, considerate tutte come appartenenti a vecchie culture novecentesche? E a quest'ultimo proposito c'è da farsi una domanda che aleggerà sulla prima parte del convegno di oggi: modelli ed esperienze di governo dell'economia a livello macro, molto maturate e ispirate al coinvolgimento a vari livelli delle forze sociali negli ultimi anni del Novecento, sono rapidamente tramontate perché se ne è fatto un bilancio seriamente negativo o perché attraverso di esse i sistemi economici e gli ordinamenti giuridici, specie europei, marciavano, seppur con varie problematiche, verso un diverso bilanciamento tra la sfera puramente economica e quella politico-sociale, indigesta per chi sul dominio dell'economico aveva fondato le sue fortune? Certo ci sono risposte più semplici o semplicistiche: sono tramontate perché in molti Stati sono andati al potere governi di destra. Ma non dappertutto, e sempre, è stato così e, comunque, c'è da chiedersi che fine ha fatto l'imponente bagaglio teorico pratico – a partire da John Maynard Keynes, Amartya Sen, Ronald Coase e persino von Hayek – che aveva presieduto all'incontro tra sistema produttivo e democrazia secondo coordinate innovative che poco o nulla avevano a che fare con le ideologie totalitarie del Novecento e che avevano fortemente alimentato

politiche più radicalmente riformiste. E come è accaduto che l'Europa sociale, che alla fine del Novecento è pur uscita dal mondo dei sogni, abbia rinunciato a un modello societario ispirato nettamente ai più avanzati modelli di democrazia economica diffusi in paesi come la Germania? Si tratta di un nuovo capitalismo della sorveglianza oppure, come suggerisce lo storico dell'economia Arnaud Orain, di un mondo confiscato dal «*capitalism de la finitude*»? Sono gli ultimi colpi di coda del «Novecento animale morente» (Baricco) o un altro capitolo della vecchia lotta di classe che vede il capitale in postura molto aggressiva (Serra) e la politica subalterna e poco lucida? E che dire infine delle prospettive oggettive e soggettive della democrazia, non solo economica se, andando oltre i confini d'Europa, vediamo un mondo dove avanzano sia economie di guerra vera e propria (v. i c.d. fondi sovrani come Blackrock e Vanguard, che investono nella produzione di armi) sia guerre commerciali a colpi di dazi?

4. — Segue: *la falsa pista della partecipazione organizzativa dei lavoratori* — Il secondo elemento che non mi fa vedere nuovi soggetti all'orizzonte è che le imprese, arroccate sulla difesa dei meccanismi unilaterali di *governance*, molto gradirebbero invece una democrazia economica *sub specie* di partecipazione organizzativa dei lavoratori. *Id est*: lavoratori il più possibile presenti e propositivi nei luoghi di lavoro, pronti a farsi carico di qualsiasi esigenza emersa nel ciclo produttivo nonché a proporre soluzioni e innovazioni nutrite dalla loro esperienza professionale. Sulla figura del lavoratore diligente non ho intenzione di dire altro se non che il tema è da sempre al centro della riflessione, tormentata, dei giuristi del lavoro. Ma tirare in ballo questa tematica a proposito del discorso sulla democrazia economica mi pare una traslazione semantica bella e buona in cui la partecipazione diventa la vecchia collaborazione cui sarebbe tenuto il lavoratore subordinato in virtù dell'art. 2094 c.c. Con una straniante curvatura del discorso tecnico-giuridico su attualità/anacronismo delle formule codificate oltre ottanta anni fa che nulla ci dice sullo stato di salute e sulle prospettive della democrazia economica.

5. — Segue: *l'algoritmo arrebbante* — Il terzo elemento è la forza arrebbante dell'algoritmo, che, come con straordinaria capacità visionaria scriveva Gaetano Vardaro 40 anni fa, rischia di espropriare anche l'imprenditore della sua capacità decisionale. Su questo tanto ci sarebbe da dire. Voglio qui sinteticamente rilevare che se *l'algorithmic management* non si tradurrà solo in un uso ridotto e marginale dell'IA, ma diventerà un processo strutturale in grado di permeare aspetti sempre più vitali delle imprese più ricche ed avanzate, anche l'impresa rischia di diventare altro da quel che conosciamo. Perciò sarebbe fondamentale democratizzare profondamente adozione e utilizzazione dell'IA. E invece, nelle normative finora prodotte tanto a livello europeo (*AI Act* del 2024) quanto nazionale (l. n. 132 del 2025), sindacati e lavoratori stanno sostanzialmente a guardare, forse informati sugli aspetti più gravi (lesione dei diritti fondamentali) da chi neanche sa bene cosa succede dentro le tecnologie che utilizza.

6. — *Speranze incrollabili e figure esemplari: Massimo D'Antona* — Senza uno o più soggetti potenti o resi tale dal legislatore, interessati direttamente a far vivere vecchie e nuove pratiche di democrazia economica, il quadro dunque mi pare più fosco che mai.

Ma non c'è da scoraggiarci; nella nostra storia di giuslavoristi ci sono stati e ci sono tempi e luoghi più foschi o disperanti. Quindi in questo convegno andremo ad esplorare attraverso quali strade si può risoggettivizzare l'economia in senso democratico. Sapendo due cose: a) che questa risoggettivizzazione deve passare attraverso etica e luoghi del lavoro, dove, per dirla con Axel Honneth e Hartmut Rosa, l'accelerazione sociale imposta dal capitale è sempre meno accettabile se non viene connessa a nuovi obiettivi positivi e condivisi che non siano solo «restare dove si è»; b) che la realtà è spesso più confortante delle politiche del diritto e delle norme di legge, soprattutto in un sistema di relazioni industriali come quello italiano che per fortuna appare resiliente, ancorché in difficoltà per molti versanti nuovi, e a volte felicemente inerziale nel promuovere e sostenere esperienze in cui si realizzano inaspettate convergenze tra imprese, sindacati, lavoratori e altri soggetti istituzionali.

Con questo approccio costruttivo voglio ora ricordare che il convegno di oggi abbiamo voluto dedicarlo per tanti motivi a Massimo D'Antona.

Massimo insegnò infatti alla Federico II per alcuni anni, non tanti (1986/1993), ma molto, molto significativi. Basti dire che furono gli anni in cui si consumò il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica e in cui giunsero in porto riforme assai incisive nella disciplina del lavoro privato come in quella del lavoro pubblico.

Massimo condivideva con noi la dedizione alla didattica e alla ricerca, alle quali però aggiungeva uno straordinario impegno nell'azione politica svolta in molti modi: a fianco al sindacato, dentro uno Stato che riteneva necessario di profonde innovazioni.

Infine Massimo fu tra quegli studiosi riconducibili all'area di sinistra che tra i primi indicò la democrazia economica e la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese come materie di studio importanti per il lavorista, ma anche come prospettive praticabili nelle relazioni industriali italiane. E lo fece con quella misurata miscela di robusto bagaglio tecnico-giuridico e pragmatismo che gli consentì di formulare proposte innovative che al contempo aprivano la strada a riforme possibili. Che purtroppo furono interrotte in gran parte dopo il suo assassinio nel 1999. Ma che oggi dovremmo avere il coraggio di riprendere, rifuggendo da analisi astratte come da risultati modesti, opportunistici o velleitari.

Nel privato fu tra quanti sdoganarono la partecipazione, ridando attualità all'art. 46 della Costituzione anche al di là di quelle ristrette cerchie di giuristi e operatori che non lo avevano dato per morto. Lo fece soprattutto nel lavoro privato, scrivendo pagine importanti tutt'altro che convenzionali (v. soprattutto D'Antona, 2000a, 203 ss. e 2000c, 313 ss.). Un po' meno nel pubblico impiego, dove condivise piuttosto la necessità di superare le ambiguità del sindacalismo intriso di deteriori prassi clientelari. E questa impostazione può ancora essere considerata per certi versi un punto debole del sistema sindacale nel lavoro pubblico. Ne parlerà oggi Maria Dolores Ferrara.

Però il grande merito di Massimo è di aver tenuto aperta la

nostra cultura giuridica e sindacale sui temi della partecipazione. Un tema oggi più attuale che mai anche nella civiltà digitale. Ne è testimonianza persino la l. 76 (v. Treu, 2025a; Id, 2025b; Alaimo, 2025; Ales, 2025; Corti, 2025; Ales, Purificato, Senatori, 2025; Ingraio, 2025; Novella 2025; Santagata de Castro, 2025; Dagnino, 2025; Caruso, 2025; Tiraboschi, Seghezzi (a cura di), 2025; Ferrante, 2025; L. Zoppoli, 2025).

In questa proposta a mio parere si punta troppo sull'autoregolazione promossa o benedetta dalle imprese (potremmo dire sul volontarismo) e si rischia di trascurare ancora che la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese deve essere coniugata con il ruolo del sindacato e con la democrazia sindacale. Altrimenti non si favorisce una vera partecipazione collettiva dei lavoratori, ma si promuove ulteriore frammentazione e atomizzazione del mondo del lavoro, assai in sintonia con gli esiti meno auspicabili della rivoluzione digitale. Frammentazione e atomizzazione dei lavoratori entrano infatti in frontale contrasto con i valori costituzionali, in particolare con la valorizzazione della solidarietà tra «i lavoratori in carne ed ossa» (D'Antona, 2000b, 117) e con il contrasto allo sfruttamento del lavoro, che oggi proprio nell'era digitale assume nuove forme impossibili da fronteggiare senza rafforzare le rappresentanze collettive. In questa materia ho trovato di incredibile attualità le conclusioni di un saggio di Massimo del 1992 in cui scrive: «il volontarismo (nda: significativo sinonimo di autoregolazione delle parti sociali) rischia in conclusione di essere un alibi per evitare le scelte che impone la differenziazione, già avviata nelle prassi, tra azioni collettive (negoziale e partecipativa) nell'impresa; ma è pur vero che solo la riforma volontaria della struttura contrattuale, quanto a livelli e ad agenti negoziali, può definire il ruolo della legge e preservare l'unità del sistema di relazioni industriali» (D'Antona, 2000c, 36).

Questa giornata di studio – come le due che l'hanno preceduta e l'ultima fissata per il 21 novembre a Roma – vogliono appunto collocarsi nella scia del pensiero di Massimo, una forza teorica che trovava comunque una strada per incidere nella sempre più complessa realtà.

## Riferimenti bibliografici

- Ales E., Purificato I., Senatori I. (2025), *Quale partecipazione? Prime note critiche sulla l. n. 76 del 2025*, *Dlm*, n. 2.
- Tiraboschi M., Seghezzi I, (a cura di) (2025), *Partecipazione dei lavoratori*, Adapt University Press, Modena.
- Alaimo A. (2025), *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche aperture) e (molte) chiusure*, *Lde*, n. 2.
- Ales E. (2025), *Tutte le strade portano alla partecipazione?*, *Lde*, n. 2.
- Baricco A. (2025), *L'addio al Novecento dei ragazzi nelle piazze*, in *la Repubblica* del 9 ottobre.
- Caruso B. (2025), *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, *Ridl*, n. 4, I, (in corso di pubblicazione).
- Chandler D. (2025), *Liberi e uguali. Manifesto per una società giusta*, Laterza, Bari-Roma.
- Corti M. (2025), *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, *Lde*, n. 2, p. 14 ss.
- Dagnino E. (2025), *Inquadramento e prospettive della partecipazione gestionale all'italiana: note a margine della legge n. 76/2025*, *Dml*, 2, p. 377 ss.
- D'Antona M. (2000a), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani, ora in *Opere*, Giuffrè, Milano, vol. II, 203 ss.
- Id. (2000b), *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, ora in *Opere*, Giuffrè, Milano, vol. I, 117.
- Id. (2000c), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, *ivi*, 313 ss.
- Ferrante V. (2025), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione d'azienda. A che punto siamo*, *Lav. prev.*, 28 marzo.
- Goldin C. (2024), *La parità mancata. La lunga strada delle donne tra carriera e famiglia*, Mondadori, Milano.
- Honneth A. (2025), *Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica*, il Mulino, Bologna.
- Ingrao A. (2025), *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, *Ridl*, I, p. 123 ss.
- Novella M. (2025), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A. (diretto da), *Diritto del lavoro*, Lefebvre Giuffrè, Milano, vol. I, p. 312 ss.

- Orain A., (2025), *Le monde confisqué. Essai sur le capitalisme de la finitude (XVIe-XXIe siècle)*, Flammarion, Parigi.
- Pennacchi L. (2025), *Nonostante Hobbes. Lavoro, antropologia, democrazia*, Castelvecchi editore, Roma.
- Santagata de Castro R. (2025), *La nuova disciplina sulla partecipazione dei lavoratori: contratto collettivo, autonomia statutaria e vincoli costituzionali*, in *Dlm*, n. 3 (in corso di pubblicazione).
- Serra M. (2025), *Perché non mi fido del secolo che nasce*, in *la Repubblica* del 10 ottobre.
- Rose H. (2025), *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Einaudi, Torino.
- Treu T. (2025a), *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della Cisl al testo della Camera*, *Dlm*, n. 1.
- Treu T. (2025b), *La legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, *D&PL*, 22, p. 1329
- Vardaro G., (1986), *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, *Pol.dir.*, 75 ss.
- Zoppoli L. (2006), *Lavoro, impresa e Unione europea. La tutela dei lavoratori nell'Europa in trasformazione*, Franco Angeli, Milano.
- Zoppoli L. (2025), *Una legge apparente sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, Gdli*, (in corso di pubblicazione).



# Relazioni



*Emiliano Brancaccio e Fabiana De Cristofaro\**  
Brevi note su centralizzazione del capitale  
e democrazia economica

La «condizione postmoderna» di Jean-Francois Lyotard rappresenta l'opera che forse, più di ogni altra, ha segnato la cultura politica dominante del nostro tempo (Lyotard, 1979). Di notevole successo, soprattutto, è la tesi fondamentale di Lyotard sulla «fine delle grandi narrazioni». Vale a dire, l'idea che la storia non abbia un destino scritto e non esista nulla al mondo che possa definirsi «progresso». Questo termine è da ritenersi cioè privo di contenuto politico, se non in termini indiretti, derivanti dalla mera evoluzione dei mezzi tecnici disponibili. Con il contributo di questo influente intellettuale francese nasce dunque l'epoca «postmoderna», del dilagante scetticismo.

Lyotard aveva un preciso scopo: sbarazzarsi di quei vecchi propagandisti che ancora celebravano le magnifiche sorti progressive dell'umanità. Ce l'aveva con gli eredi di Condorcet e dell'ottimismo illuminista, ma soprattutto ce l'aveva con i figli dello stalinismo, con le loro annunciazioni sui destini ultimi dell'umanità verso un glorioso avvenire comunista sotto la guida dell'Unione sovietica. Una critica razionale, fin qui. Il problema è che il messaggio

\* Emiliano Brancaccio è professore associato di Economia politica presso l'Università di Napoli Federico II; Fabiana De Cristofaro è ricercatrice presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quanto riportato in questo lavoro non impegna le rispettive istituzioni di appartenenza e ogni eventuale errore è imputabile esclusivamente agli autori. Tale scritto sviluppa i temi della relazione di Emiliano Brancaccio al convegno «Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo», tenutosi il 22 ottobre 2025 presso l'Università Federico II di Napoli. Si ringraziano gli organizzatori e i partecipanti al convegno per i preziosi rilievi.

di Lyotard è andato ben oltre le intenzioni dichiarate. La concezione postmoderna della realtà, infatti, non ha semplicemente affossato le fantasiose «grandi narrazioni» degli stalinisti. Ha anche fatto qualcosa di più grande: ha mandato al macero qualsiasi analisi sulle dinamiche di lungo periodo della società, qualsiasi ricerca sulle cosiddette «leggi» di tendenza del sistema. In sostanza, nel rigettare le parabole messianiche su un radiosio destino per il genere umano, la postmodernità lyotardiana ha negato qualsiasi indagine scientifica sulle tendenze storiche. E in tal modo, guarda caso, ha messo al bando l'obiettivo prioritario del programma scientifico di Marx: disvelare le «leggi» di movimento della società capitalistica.

Uno dei più autorevoli interpreti di questa ostilità postmoderna verso lo studio delle tendenze storiche è il premio Nobel per l'economia Daron Acemoglu. In un paper scritto assieme a James Robinson, Acemoglu (Acemoglu e Robinson, 2015) ha contestato un celebre tentativo di Thomas Piketty di individuare una tendenza generale del capitalismo contemporaneo verso le disuguaglianze, causate prioritariamente da tassi di rendimento del capitale superiori ai tassi di crescita del reddito (Piketty, 2014). Per Acemoglu, quel tentativo va rigettato, dal momento che apertamente punta proprio a riabilitare la pretesa marxiana di disvelare «leggi» generali di movimento del sistema. Acemoglu sostiene che simili «leggi» non esistono, che sono pura fantasia, dato che gli andamenti economici variano troppo nello spazio e nel tempo in base alle specifiche caratteristiche delle istituzioni e delle tecnologie prevalenti nelle diverse nazioni. Ricercare una qualche regolarità storica generale, quindi, è impossibile. A riprova di un tale scetticismo epistemologico, Acemoglu e Robinson forniscono evidenze empiriche per mostrare che la tesi di Piketty – di un aumento generale delle disuguaglianze sociali causato da un rendimento del capitale soverchiante rispetto al tasso di crescita – risulta smentita.

In un confronto diretto con Acemoglu, organizzato qualche tempo fa dalla Fondazione Feltrinelli, abbiamo potuto avanzare alcune critiche al suo metodo e alle sue evidenze empiriche (Acemoglu e Brancaccio, 2021; Brancaccio e De Cristofaro, 2024).

In quella sede, abbiamo mostrato che il test empirico che egli ha elaborato con Robinson risulta viziato da alcuni errori tecnici. Una volta corretti, la tesi di Piketty sull'aumento tendenziale delle disuguaglianze trova conferma. Ma soprattutto, in quella occasione abbiamo messo in evidenza un aspetto trascurato anche da Piketty. E cioè, che l'aumento della disuguaglianza non è l'unico moto comprovato dai dati. L'analisi empirica conferma anche un altro movimento, meno visibile ma più potente e pervasivo: è quella che Marx definiva la «legge» di tendenza verso la centralizzazione dei capitali in sempre meno mani.

Cosa è la centralizzazione del capitale? Perché è così importante, così decisiva per comprendere l'attuale fase storica? Cerchiamo innanzitutto di capire le caratteristiche del fenomeno. Il modo più immediato in cui la centralizzazione capitalistica si manifesta è piuttosto semplice. La competizione sui mercati genera continuamente vincitori e vinti. Alcuni imprenditori prevalgono, altri soccombono. I più forti accumulano profitti, i più deboli incorrono in perdite, fino a precipitare nella bancarotta. Così, i capitali più grandi e più potenti, col tempo, finiscono per mettere fuori mercato e liquidare i capitali più piccoli e più deboli. Che quindi vengono messi all'asta, offerti al migliore acquirente, spesso svenduti. Attraverso i tipici processi di acquisizione, i forti assorbono i deboli: ossia, li «mangiano». Centralizzazione del capitale in sempre meno mani, appunto. Per giunta, le acquisizioni dei deboli ad opera dei forti rendono questi ultimi ancora più forti. Infatti, più grande è un'impresa, più riesce a sfruttare le sue maggiori dimensioni. Non solo per creare efficienza, ma anche e soprattutto per esercitare potere: controllare i prezzi di mercato, governare i flussi finanziari, minacciare i concorrenti.

Si materializza dunque il celebre quadretto di Bruegel il Vecchio: il pesce grosso mangia il pesce piccolo e così diventa sempre più grosso. Pochi giganti finiscono per controllare la totalità del capitale sul mercato. Tutti gli altri proprietari dovranno accontentarsi del ruolo di azionisti di minoranza delle aziende che sono stati costretti a cedere oppure, peggio, finiranno per ingrossare le file dei diseredati.

Ma non finisce con le acquisizioni. Perché la centralizzazione dei capitali si manifesta anche attraverso meccanismi più sottili e soprattutto più rapidi. Questi meccanismi, dice Marx, si attivano con lo sviluppo di due istituzioni fondamentali del capitalismo moderno: il sistema bancario e la società per azioni. Il punto è che la massa di piccoli e piccolissimi risparmiatori, che acquistano depositi bancari oppure azioni di società, non coltiva il minimo interesse per il controllo delle banche e delle aziende a cui hanno affidato i loro denari. L'unica brama di questo enorme esercito di piccoli proprietari è il rendimento che possono trarre dal loro capitale, ossia gli interessi e i dividendi. Tali proprietari non hanno alcun riguardo verso le decisioni dei vertici aziendali, non prestano la minima attenzione al governo del loro stesso capitale, non badano al modo in cui viene fatto fruttare. L'importante è che frutti. Così, in cambio degli interessi, dei dividendi, delle rendite finanziarie che ricevono, i piccoli depositanti e azionisti affidano il controllo dei loro risparmi al ristretto circolo di giganti capitalisti che governa i consigli di amministrazione delle grandi banche e delle grandi aziende.

È importante notare che spesso, a loro volta, i grandi demiurghi dei consigli di amministrazione posseggono percentuali apparentemente modeste del capitale delle loro mega corporazioni: talvolta hanno il 50 %, ma più di frequente sono proprietari solo del 20% o, addirittura, del 5% del capitale azionario complessivo. Ma quando il capitale è frazionato tra una miriade di piccoli proprietari, il 20 e persino il 5 % possono esser quote più che sufficienti per la maggioranza relativa. E quindi per il comando assoluto. Infatti, con queste risicate percentuali di maggioranza, riescono a controllare la totalità del capitale: sia quello che posseggono, sia quello che i piccoli risparmiatori gli hanno affidato. Insomma, potremmo dire che i capitalisti capaci di muovere i fili dei consigli di amministrazione risultano padroni di banche e aziende senza esser necessariamente proprietari. Anche se la proprietà formale non passa di mano, il controllo effettivo del capitale si centralizza nelle loro pochissime mani.

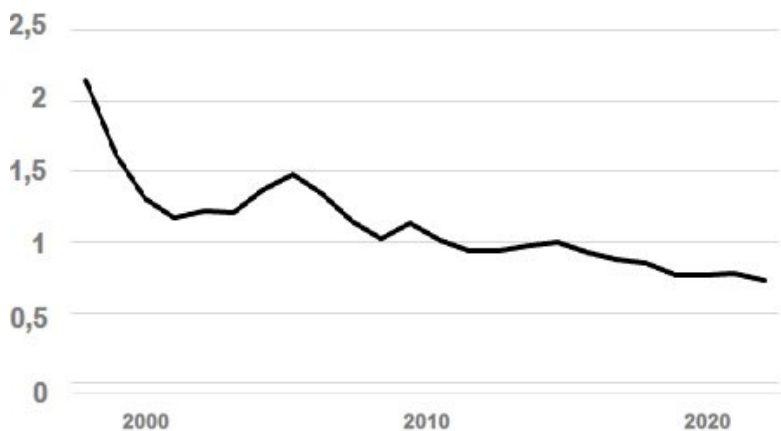
Ai suoi tempi, grazie alla sua intelligenza visionaria, Marx intuì

il ruolo decisivo di questa tendenza nel disegnare il profilo del capitalismo futuro, e forse anche di quel che sarebbe venuto dopo. Tuttavia, Marx all'epoca aveva un problema. Non disponeva dei mezzi tecnici per porre la tendenza sul banco di prova dei dati, cioè non poteva effettuare la cosiddetta verifica empirica. Misurare la centralizzazione del capitale in sempre meno mani, infatti, richiede un esame del mostruoso groviglio di rapporti proprietari e di controllo che caratterizza il capitalismo moderno. Si tratta di un'indagine complessa, che necessita di enormi iterazioni, che per lungo tempo sono risultate impossibili da effettuare. Per fortuna, la scienza e la tecnologia evolvono. Oggi lo scenario è cambiato, grazie alla potenza di calcolo dei moderni processori e grazie a nuovi tipi di analisi, dette di «*network*». Si tratta di tecniche diffuse in vari campi della ricerca scientifica, tra cui gli studi del premio Nobel per la fisica Giorgio Parisi. In campo economico, la «*network analysis*» consente di indagare l'intricatissimo circuito proprietario del capitale mondiale, con i suoi controlli indiretti, le sue scatole cinesi, e così via. E permette, così, di calcolare proprio il grado di centralizzazione del capitale.

Con un gruppo di ricercatrici e ricercatori, abbiamo pubblicato un inedito nel panorama della ricerca scientifica: la prima evidenza empirica della tendenza verso la centralizzazione capitalistica a livello globale (Brancaccio et al., 2018, 2019, 2022). In seguito abbiamo pubblicato ulteriori evidenze in tema, che sono state anche oggetto di nostri dibattiti con alcuni tra i massimi esponenti della teoria e della politica economica mondiale, dall'ex capo economista del Fmi Olivier Blanchard, al premio Nobel Vernon Smith, all'ex banchiere centrale Ignazio Visco (Brancaccio, Blanchard, 2019; Brancaccio, 2023; Brancaccio, Visco, 2024).

La centralizzazione del capitale viene da noi espressa in termini di «*network control*», ossia della percentuale di azionisti proprietari dei pacchetti di controllo dell'80% del capitale azionario quotato nelle borse mondiali. Quindi, più basso è il *network control*, minore è la percentuale di azionisti in questione, più alta è la centralizzazione del capitale nelle loro mani, e viceversa. Ebbene, dai nostri studi emerge un fatto sconcertante: al giorno d'oggi, l'80% del

capitale azionario quotato nelle borse mondiali è controllato da meno dell'1% degli azionisti mondiali. Un dato oltre le più distopiche aspettative. Con poche eccezioni, questa tendenza trova riscontro generale: negli Stati Uniti come in Cina, in Francia come in Australia, nel Nord come nel Sud del mondo, il controllo del capitale è racchiuso nelle mani di un piccolo club esclusivo di grandi proprietari. Ma c'è di più. I dati indicano che il «*network control*» si riduce ulteriormente nel tempo. Dall'inizio di questo secolo, la centralizzazione capitalistica è aumentata, visto che la quota dei proprietari dei pacchetti di controllo del capitale è diminuita dal 2,1 allo 0,7% a livello planetario. Ossia, il club esclusivo tende a restringersi sempre di più, i requisiti per accedervi diventano più stringenti. Specie quando il tempo inizia a volgere al brutto. Le maggiori accelerazioni della tendenza, infatti, avvengono in prossimità delle crisi economiche.



La tendenza globale verso la centralizzazione dei capitali in sempre meno mani, calcolata come percentuale di azionisti che controlla l'80% del capitale mondiale (fonte: Brancaccio et al. 2022 su dati Eikon Thomson Reuters)

Il riscontro dei dati è talmente robusto che persino Daron Acemoglu, avversario epistemologico delle tendenze, ha dovuto riconoscerla. Nel dibattito in *Fondazione Feltrinelli*, Acemoglu ha

preso atto delle nostre critiche, in particolare del fatto che il suo test empirico contro Piketty era viziato da alcuni errori analitici. Ma soprattutto, ha messo in discussione la sua vecchia posizione metodologica, nel momento in cui ha dichiarato: «se vogliamo parlare di centralizzazione dei capitali, i dati attuali indicano che questo è un motivo di preoccupazione. Emiliano ha ragione».

Come si spiega una tale redenzione epistemologica? Per rispondere, ricordiamo l'obiezione chiave di Acemoglu alle «leggi» generali del capitalismo: una elevata variabilità spazio-temporale causata principalmente da differenze istituzionali e tecnologiche tra i diversi periodi storici e le diverse nazioni, che impedirebbe di trarre linee di tendenza generali. In effetti, se osserviamo i nostri dati sulla centralizzazione del capitale, le differenze tra paesi non mancano. Basti notare che nei paesi anglosassoni, Regno Unito, Australia e Stati Uniti, si registra un grado di centralizzazione del capitale elevatissimo, con meno dello 0,5% degli azionisti che controlla l'80% del capitale. Al contrario, in Italia quella percentuale di grandi proprietari si aggira intorno al 3%, in Cina intorno al 5% e in Russia supera il 9%. Si tratta di differenze non trascurabili, che inducono anche riflessioni sull'odierno linguaggio della politica. Per esempio, al giorno d'oggi parliamo spesso di «oligarchi» russi. Che ovviamente esistono e governano gli assetti del capitale esercitando il loro potere, economico e politico. Eppure, è interessante notare che, almeno dal punto di vista del «*network control*», un fenomeno «oligarchico» ancor più rilevante sembra ravvisarsi nei paesi anglosassoni, dove la centralizzazione del controllo capitalistico è racchiusa in un numero ancor più piccolo di mani. Ma al di là di queste differenze, ciò che conta maggiormente, dal punto di vista metodologico, è che, sebbene tra paesi vi sia una rilevante forbice del *network control*, in ogni caso la percentuale di azionisti che detiene i pacchetti di controllo si situa quasi sempre al di sotto del 10% e risulta nella gran maggioranza dei paesi decrescente. In altre parole, le differenze esistono ma non sembrano tali da smentire una tendenza generale di lungo periodo.

Un fenomeno simile lo ravvisiamo anche per l'Italia. Per un certo periodo, il nostro paese ha rappresentato un'interessante

eccezione mondiale, dal momento che ha fatto registrare una tendenza alla riduzione della centralizzazione del capitale. Dal 1998 al 2008, la percentuale di azionisti che controlla l'80% del capitale aumenta dall'1,6 al 3,7%. Questa divergenza si verifica, guarda caso, fino al 2008, negli anni dell'apologia del «piccolo è bello», una politica di cui ancora registriamo gli echi. Era quella un'epoca di prebende, aiuti, sostegni a pioggia a favore di imprese marginali, che consentivano di rinviare quella tipica meccanica dei fallimenti e delle bancarotte attraverso cui solitamente la centralizzazione opera. Tuttavia, con la grande crisi finanziaria internazionale, esplosa nel 2008, la situazione cambia. I dati indicano che l'Italia si rimette in riga e torna a convergere con la tendenza generale verso la centralizzazione dei capitali. Un processo di adattamento anche violento, fatto di profonde crisi e ristrutturazioni industriali, che fa diminuire la percentuale di azionisti detentori delle quote di controllo del capitale fino al 2%.

Nell'ultimo decennio, soprattutto dopo la pandemia, sembra esservi stato un parziale ritorno della politica delle prebende a favore dei capitalisti minori. Sia come sia, a proposito di diversità, notiamo che anche un paese per molti anni divergente come l'Italia, alla lunga ripiega sulla tendenza generale verso la centralizzazione dei capitali.

Ecco dunque una possibile spiegazione del cambio di prospettiva da parte di Acemoglu, e della sua disponibilità a discutere di «leggi» generali di tendenza del sistema. Una disponibilità che è andata anche al di là delle attese, nel momento in cui, nel dibattito citato in precedenza, Acemoglu non solo ha riconosciuto la tendenza verso la centralizzazione del capitale in sempre meno mani ma ha pure aggiunto che questa tendenza pone la «democrazia sotto assedio».

Il riferimento, evidentemente, è alla democrazia politica e a quel fenomeno in corso che la letteratura in tema descrive come «recessione democratica» (si veda, tra gli altri, Diamond, 2015). Una tendenza, ancora una volta, che trova riscontro nei dati. Basti notare che nell'ultimo decennio il World Democracy Index calcolato dalla Intelligence Unit dell'Economist ha fatto registrare un de-

clino del 7% circa a livello mondiale. Indici simili forniscono evidenze analoghe. Il recesso democratico, beninteso, non riguarda più solo i cosiddetti regimi autocratici e illiberali, ma investe ormai anche le cosiddette democrazie liberali d'Occidente, dell'Unione europea e degli Stati Uniti. Un arretramento di cui abbiamo avuto varie prove negli anni. Limitazioni della libertà d'espressione, inasprimenti dei controlli e delle pene contro chi manifesta in piazza, sospensioni delle fondamentali libertà di riunione, e ancora, soggezione della magistratura al potere dell'esecutivo, messa al margine delle assemblee parlamentari nelle decisioni politiche fondamentali, dalle leggi di bilancio alle campagne militari. Così come, togliere il potere alle corti e al parlamento per darlo al governo, quindi togliere il potere al governo per darlo al capo del governo. Chiamiamola pure una «esecutivizzazione» del potere, un moto verso forme più o meno surrettizie o estremizzate di presidenzialismo, e così via. La direzione è nota.

Ora, è possibile ritenere che questa tendenza al «recesso democratico» sia in qualche modo correlata alla tendenza verso la centralizzazione dei capitali in sempre meno mani? Noi riteniamo che una tale congettura sia quantomeno lecita, e in effetti la valutazione di Acemoglu in questo senso ci conforta. Una conclusione di questo tipo emerge anche dallo studio di Katic et al. (2025), i quali confermano che *«l'elevata concentrazione del potere economico è un deterrente per la democrazia»*. L'idea, in poche parole, è che più esclusivo diviene il club dei padroni del capitale centralizzato, più è ragionevole supporre che questi avvertano una certa insoddisfazione verso i contrasti, le mediazioni e i compromessi tipici di ogni democrazia, soprattutto di quelle forme di democrazia assembleare che vedono il coinvolgimento nelle decisioni di una pluralità di teste. Insomma, troppa attività di lobbying da finanziare, troppi politici da blandire o minacciare, troppo tempo da sottrarre alla formazione del profitto. I pochi detentori delle quote di controllo del capitale centralizzato, di conseguenza, cercano di promuovere modifiche istituzionali, controriforme di vario ordine e grado, fino a veri e propri mutamenti di regime, il tutto finalizzato a semplificare le procedure, ridurre le teste che decidono, centralizzare il potere

politico nelle mani di pochi, al limite di uno soltanto. In questo modo, come il club dei grandi proprietari si fa più esclusivo, così le leve del potere politico vengono affidate a una élite sempre più ristretta di decisori. Senza rischiare di esagerare, potremmo dire che capitale centralizzato tende a plasmare la politica a sua immagine e somiglianza.

Ma il problema non attiene solo alle implicazioni per la democrazia politica. La tendenza verso la centralizzazione dei capitali sembra avere un impatto significativo anche sulla cosiddetta «democrazia economica». Qualche spunto interessante, in questo senso, scaturisce dai rapporti pubblicati dall'Ocse sulla *corporate governance*. Si tratta di documenti interessanti riguardo allo sviluppo dei processi decisionali all'interno delle aziende e ai quadri legislativi entro cui i processi decisionali si sviluppano. Un esempio concreto è il progressivo indebolimento del principio «una azione un voto», una tendenza che mina la parità formale del diritto di voto in assemblea. Sul versante procedurale, inoltre, l'Ocse rileva che, nella maggioranza degli ordinamenti, la partecipazione degli azionisti minori alle decisioni è garantita in termini sempre più limitati. Prima di un'assemblea, ovviamente sussiste la possibilità di porre domande, chiedere dettagli sul bilancio, su una fusione, sulla politica di remunerazione, sui rischi, ma di rado vi è obbligo formale per il *board* e i dirigenti di rispondere (Ocse, 2025). Le ripercussioni di questa centralizzazione decisionale si hanno poi anche nel rapporto con gli *stakeholders*, in particolare con le rappresentanze del lavoro. Con effetti rilevanti sulla distribuzione dei redditi. L'*International Labor Organization* (Ilo, 2025) nota come l'aumento della concentrazione del potere nelle mani dei gruppi di controllo dei pacchetti azionari sia correlato con il declino dei salari e della quota salari e che questa tendenza «*accelera ad alti livelli di concentrazione e quando i lavoratori sono meno sindacalizzati*». E sempre l'Ilo trova evidenza del fatto che la tendenza alla concentrazione del potere economico e il declino del potere delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva «hanno contribuito all'aumento della disuguaglianza» (Ilo, 2019). Similmente, alcune ricerche del *National Bureau of Economic Research*, quantificano che «*l'aumento del potere*

*degli azionisti spiega circa l'1,5% del declino della quota salari sul reddito interno lordo, che è più o meno un quarto della caduta totale»* verificatasi tra il 1982 e il 2015 (Falato et al., 2022). Vale per gli Stati Uniti ma anche per molti paesi europei. In sostanza, al crescere del grado di centralizzazione del capitale all'interno delle aziende, ossia dell'aumento del potere dei gruppi di controllo, si rileva un declino della parte del reddito prodotto che va al lavoro, per una serie di cambiamenti nelle procedure decisionali, negli assetti istituzionali, che evidentemente favoriscono il nucleo del potere economico all'interno delle aziende.

Questa letteratura sembra anche suggerire che la tendenza verso la centralizzazione dei capitali in sempre meno mani sia correlata a una crescita dei poteri di governo societario da parte di azionisti che detengono quote di controllo. Aumenta cioè la possibilità, per questi proprietari di vertice, di ordinare la nomina e la rimozione dei membri del consiglio di amministrazione, di dettare l'agenda dell'assemblea, di limitare i diritti di voto, di rendere inefficace l'esercizio della cosiddetta *«voice»* à la Hirschman in assemblea, di ostacolare non solo la rappresentanza del lavoro nei consigli di amministrazione, ma anche il mero confronto con il sindacato. In sostanza, diciamo che con l'intensificarsi della centralizzazione del capitale, assistiamo a un concomitante indebolimento non solo della contrattazione sindacale ma anche della cosiddetta democrazia economica, espressa nelle sue varie forme: il ruolo dell'assemblea, le azioni ai lavoratori, la partecipazione dei lavoratori e dei rappresentanti sindacali nei consigli di amministrazione. Uno studio di Steinbaum (2021) mostra come l'azione sindacale risulti direttamente minacciata proprio nella sua funzione di contropotere nei confronti delle imprese, rilevando che *«l'aumento delle dimensioni e della concentrazione degli azionisti consente loro di esercitare una maggiore influenza a livello di settore o di mercato, accentuando l'asimmetria di potere contrattuale tra ciascun datore di lavoro e i propri lavoratori»*.

Sembra dunque che si possa giungere a una conclusione rilevante, anche dal punto di vista dell'odierno corso politico. Man mano che la centralizzazione del capitale avanza, potere del sindacato e democrazia economica declinano insieme. Per quale motivo

riscontrare un tale moto comune è così rilevante? Perché per un certo periodo, in vari paesi, inclusa l'Italia, è andata di moda la retorica secondo cui il declino della conflittualità sindacale, della capacità dei sindacati di incidere sulle decisioni aziendali, potesse esser compensato da un aumento della partecipazione dei lavoratori alla proprietà e ai consigli di amministrazione delle aziende. È stata spesso evocata l'idea che il declino del potere contrattuale del lavoro potesse esser compensato da un aumento di quelle forme di partecipazione del lavoro alla distribuzione degli utili e alle decisioni del capitale. Ebbene, i dati sembrano indicare che non va esattamente così. Con il declino del potere contrattuale del lavoro declina anche la partecipazione del lavoro alle decisioni aziendali. La tendenza vale per tutti e due i processi. Non si può dire che uno compensi l'altro. Tale evidenza, a ben vedere, dovrebbe costituire un monito per gli apologeti di quella retorica «compensativa» che ha imperversato a lungo nel nostro paese. E che sembra caratterizzare anche le ultime iniziative legislative in tema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali. Contro questa narrazione, i dati indicano che il declino delle rivendicazioni del lavoro non può esser compensato da una maggior partecipazione del lavoro alle decisioni del capitale, visto che le une e l'altra si indeboliscono assieme.

Un ultimo cenno vorremmo dedicarlo all'articolo 46 della Costituzione. Da economisti, profani della legge, una domanda che vorremmo condividere coi giuristi è la seguente: è possibile che il declino dell'articolo 46 sia in qualche modo collegato con l'elevatissima concentrazione del controllo e della proprietà del capitale alla quale abbiamo assistito in questi anni, a livello internazionale e nazionale, e contro la quale ci siamo ormai convinti di non poter fare assolutamente nulla? È possibile, detto in modo più diretto, che la mancata attuazione del 46 sia in qualche modo intrecciata al completo affossamento dell'articolo 43 della Costituzione repubblicana? Domanda per noi difficile, che non siamo in grado di affrontare, ma che ci sembra piuttosto pertinente. Alla sapienza dei giuristi l'eventuale risposta.

## Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Brancaccio E. (2021), *Regulate the Market. A Debate between Daron Acemoglu and Emiliano Brancaccio*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 1 June, <https://www.youtube.com/watch?v=t4eP7nbFta0>.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2015), *The rise and decline of general laws of capitalism*, *Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 3-28.
- Blanchard O., Brancaccio E. (2019), *Crisis and Revolution in Economic Theory and Policy: a Debate*, *Review of Political Economy*, Vol. 31 (2), 271-287.
- Brancaccio E. (2023), *A discussion with Vernon Smith on the Classics, Marx, and Sraffa*, *Psl Quarterly Review*, 75(303). Published online: 6 February 2023.
- Brancaccio E., De Cristofaro F. (2024), *In praise of 'general laws' of capitalism: Notes from a debate with Daron Acemoglu*, *Review of Political Economy*, 36(1), 289-303.
- Brancaccio E., Giammetti R., Lopreite M., Puliga M. (2018), *Centralization of capital and financial crisis: A global network analysis of corporate control*, *Structural Change and Economic Dynamics*, 45, 94-104.
- Brancaccio E., Giammetti R., Lopreite M., Puliga M. (2019), *Monetary policy, crisis and capital centralization in corporate ownership and control networks: A B-Var analysis*, *Structural Change and Economic Dynamics*, 51, pp. 55-66.
- Brancaccio E., Giammetti R., Lopreite M., Puliga M. (2022), *Convergence in solvency and capital centralization: a B-Var analysis for High-Income and Euro area countries*, *Metroeconomica*, 74 (1), pp. 40-73.
- Brancaccio E., Visco I. (2024), *'Non-ordine' economico mondiale, guerra e pace: un dibattito tra Emiliano Brancaccio e Ignazio Visco*, *Moneta e Credito*, v. 77, n. 308, dicembre.
- Diamond L. (2015), *Facing Up to the Democratic Recession*, *Journal of Democracy*, 26, 1.
- Falato A., Kim H., von Wachter T.M. (2022), *Shareholder Power and the Decline of Labor*, *Nber Working Paper No. 30203*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- International Labour Organization (Ilo) (2019), *Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization (Ilo) (2025), *Jobs, Rights and Growth: Reinforcing the Connection. Report of the Director-General to the International Labour Conference, 113th Session*. Geneva: International Labour Office.

- Katic I.V., Mizruchi M.S. (2025), *Enemy of the (democratic) state: The relation between the concentration of economic power and democracy*, *Business and Politics, FirstView*, 1-51.
- Lyotard J. (1979), *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*, *Les éditions de minuit*, Paris.
- Oecd (2025), *Oecd Corporate Governance Factbook 2025*. Paris: Oecd Publishing.
- Piketty T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*. MA: Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Steinbaum M. (2021), *Common ownership and the corporate governance channel for employer power in labor markets*, *The Antitrust Bulletin*, 66(1), 123–139. Doi: 10.1177/0003603X20985801.

Lisa Dorigatti\*

Democrazia economica e istituzioni  
di *voice* del lavoro: rilevanza ed erosione

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Democrazia economica come *voice* nelle organizzazioni del capitalismo. — 3. Perché la *voice* del lavoro conta? — 3.1. *Voice* ed equità. — 3.2. *Voice* ed efficienza. — 4. L'indebolimento delle istituzioni di *voice* nei capitalismi avanzati. — 5. La *voice* del lavoro nella «doppia transizione». — 6. Conclusioni.

1. — *Introduzione* — Questo contributo si pone l'obiettivo di esplorare la rilevanza e le trasformazioni delle istituzioni di *voice* del lavoro intese come forma di democrazia economica nel capitalismo.

L'accezione di democrazia economica che qui adotteremo, quindi, guarda alle forme attraverso cui lavoratrici e lavoratori sono in grado di influenzare il funzionamento delle organizzazioni del capitalismo, *in primis* tramite l'azione sindacale e la contrattazione collettiva. Tratteremo quindi forse più propriamente di democrazia industriale o democrazia nel/sul lavoro nel senso classico introdotto dai coniugi Webb nel loro *Industrial democracy* (Webb e Webb, 1897). Resteranno, quindi, più marginali in questo contributo altri aspetti della democrazia economica, quali ad esempio l'influenza sulle politiche economiche dei Governi o le forme di controllo diretto delle imprese da parte dei lavoratori definite, ad esempio, nelle imprese cooperative.

La tesi che questo contributo vuole sviluppare è che la crisi delle

\* Professoressa associata di Sociologia economica e del lavoro presso l'Università degli studi di Milano.

istituzioni di *voice* del lavoro che ha caratterizzato i capitalismi avanzati negli ultimi decenni ha impatti importanti dal punto di vista non solo dell'equità, ma anche dell'efficienza economica. Presenteremo, quindi, in primo luogo, quello che la letteratura socio-economica ci ha detto relativamente all'impatto delle istituzioni di *voice* su questi due *outcome*: quelli che fanno riferimento a principi di equità, e quindi discuteremo le evidenze sul legame fra *voice* e disuguaglianze, e quelli che fanno riferimento a principi di efficienza, e quindi faremo riferimento a quello che sappiamo sul modo in cui la *voice* del lavoro impatta sulla crescita economica e sulle caratteristiche dei sistemi produttivi, in termini di produttività e innovazione. Discuteremo poi di come la crisi delle istituzioni di *voice* – legata a una serie di trasformazioni nel contesto sociale, politico ed economico/produttivo che hanno caratterizzato i capitalismi avanzati negli ultimi decenni – abbia impattato su equità ed efficienza, mostrando come tale crisi sia uno dei più rilevanti fattori esplicativi che la letteratura socio-economica ha evidenziato tanto per l'aumento delle disuguaglianze quanto per la stagnazione economica e di produttività che caratterizza i paesi a capitalismo avanzato. Facendo riferimento a studi recenti sull'adozione di tecnologie di intelligenza artificiale nel settore dei *call centre* mostreremo poi come le istituzioni di *voice* del lavoro siano centrali anche nella «doppia transizione», per spiegare forme ed effetti di queste trasformazioni e il loro impatto sulla qualità del lavoro. Evidenzieremo però come queste trasformazioni rischiano di contrarre ulteriormente gli spazi della democrazia economica e indebolire la loro capacità di agire in chiave di promozione di uguaglianza ed efficienza.

Concluderemo questo contributo discutendo di come la contrazione degli spazi di democrazia economica possa o debba essere invertita e quali segni vediamo in questo senso.

2. — *Democrazia economica come voice nelle organizzazioni del capitalismo* — Il concetto di democrazia economica è stato oggetto di interpretazioni eterogenee, spesso legate a specifiche tradizioni disciplinari e a differenti visioni normative del rapporto tra economia e democrazia. In questo contributo, esso viene adottato in

un'accezione deliberatamente circoscritta ma analiticamente feconda, che fa riferimento alla democrazia industriale o democrazia nel lavoro. In questa prospettiva, la democrazia economica rinvia, quindi, ai meccanismi attraverso cui lavoratrici e lavoratori esercitano *voice* nelle decisioni che determinano il funzionamento delle organizzazioni del capitalismo. Secondo lo schema analitico proposto dallo *European Trade Union Institute*, la democrazia economica (o *democracy at work*) comprende diversi elementi, che vanno dal controllo di impresa da parte dei lavoratori (ad esempio nella forma delle cooperative), alla partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti ai *board*, dalle forme di informazione e consultazione alla contrattazione collettiva (De Spigelaere et al., 2019). La tradizione sociologica e degli studiosi di relazioni industriali, soprattutto quella internazionale, adotta, insomma, una visione molto ampia del concetto di democrazia economica, più ampia probabilmente di quella generalmente adottata dagli studiosi di diritto del lavoro.

In questa relazione, con democrazia economica farò riferimento in generale agli spazi di *voice* che le strutture delle relazioni industriali garantiscono ai lavoratori, in primis l'azione sindacale e la contrattazione collettiva, a livello di singola impresa, ma anche a livello settoriale. È una concezione classica negli studi di relazioni industriali, che risale ai coniugi Webb che nel loro «*Industrial democracy*» facevano riferimento ai sindacati e alle loro forme di azione come forme di applicazione dei principi della democrazia alla sfera del lavoro e dei processi produttivi. È però una visione ristretta di democrazia economica, che tiene a margine altri elementi di democrazia economica, fra cui ad esempio la dimensione macro-politica, come la partecipazione dei lavoratori alla definizione delle politiche economiche o la proprietà collettiva dei mezzi di produzione. Pur riconoscendo la rilevanza di tali dimensioni, l'attenzione qui si concentra sugli spazi di *voice* garantiti dalle strutture delle relazioni industriali, in particolare la contrattazione collettiva e l'azione sindacale, considerandole le forme più diffuse e istituzionalizzate di democrazia nel lavoro, nonché quelle sulle quali sono disponibili la maggior parte degli studi che ne analizzano gli impatti.

3. — *Perché la voce del lavoro conta?* — Una delle ragioni per cui la democrazia economica ha occupato un ruolo centrale nella riflessione socio-economica del Novecento risiede nei suoi effetti sugli esiti distributivi e sulle dinamiche di sviluppo. La letteratura comparata ha mostrato con crescente chiarezza che le istituzioni della *voce* del lavoro incidono in maniera significativa su due dimensioni fondamentali del funzionamento dei sistemi economici: l'equità e l'efficienza.

3.1. — *Voce ed equità* — Il legame tra *voce* del lavoro e riduzione delle disuguaglianze rappresenta uno degli esiti più robusti della ricerca empirica comparata (Dorigatti e Pedersini, 2021). Se prendiamo un indicatore – come ricordavo sopra ovviamente imperfetto ed estremamente ristretto di democrazia economica – quale il tasso di copertura della contrattazione collettiva, ad esempio, vediamo come questo sia correlato a diverse misure di disuguaglianza.

In primo luogo, il tasso di copertura della contrattazione collettiva è correlato alla distribuzione funzionale del reddito misurata attraverso la cosiddetta *wage share* (quota salario), ossia la quantità di reddito prodotto che va al lavoro rispetto a quella che va alla remunerazione del capitale. Diversi studi hanno mostrato come più alta è la copertura della contrattazione collettiva, più alta è la quota di reddito che va al lavoro (Keune, 2021). Questo risultato riflette la capacità delle istituzioni della *voce* di rafforzare il potere contrattuale dei lavoratori e di consentire loro di estrarre rendite maggiori nel processo distributivo, contrastando la tendenza del mercato a favorire il capitale.

Altri studi hanno mostrato come la copertura della contrattazione collettiva sia collegata alla riduzione delle disuguaglianze fra diversi gruppi di lavoratori. Ad esempio, tanto più elevata è la copertura della contrattazione collettiva, tanto più bassa è la dispersione salariale, ossia la differenza fra chi guadagna molto e chi guadagna poco sul mercato del lavoro. In maniera simile, Keune mostra come esiste una forte associazione negativa tra la copertura della contrattazione collettiva e la quota di lavoratori a basso salario, ossia che guadagnano salari inferiori a due terzi del salario

medio (Keune, 2021). Questo perché la contrattazione collettiva tende a comprimere la distribuzione salariale, rafforzando il potere contrattuale dei lavoratori più deboli sul mercato del lavoro e riducendo il gap di mercato esistente, ad esempio, tra professioni qualificate e non qualificate. La contrattazione collettiva tende anche a ridurre le disuguaglianze legate al genere, alla razza e all'appartenenza etnica. Questo perché, sganciando le decisioni retributive dall'arbitrarietà manageriale (e dai suoi *bias* discriminatori, anche inconsci) e rendendole dipendenti da procedure, mansioni e/o anzianità, la contrattazione collettiva garantisce il principio stesso lavoro/stesso salario, riducendo lo spazio per le discriminazioni. Nel loro lavoro di rassegna della letteratura, ad esempio, Hayter e Weinberg (2011) mostrano come diversi studi abbiano evidenziato una correlazione fra più elevati livelli di copertura della contrattazione collettiva e un minor gap salariale di genere.

Queste correlazioni sono state evidenziate anche per altre dimensioni che fanno riferimento alla *voice* del lavoro. Ad esempio, studi comparativi hanno mostrato come i tassi di sindacalizzazione siano collegati a disuguaglianza dei redditi e redistribuzione (Pontusson, 2013), alla *wage-share* (Kristal, 2010), alla cosiddetta *top-income share*, ossia la quota di reddito destinata ai segmenti più alti della distribuzione salariale (Jaumotte e Osorio-Buitron, 2020). Altri studi hanno mostrato come la centralizzazione della contrattazione collettiva e la presenza di consigli d'azienda con più ampi diritti di co-determinazione limitano la quota di reddito che va all'1% più alto della distribuzione salariale (Huber et al., 2019) e come i sistemi di contrattazione collettiva maggiormente coordinati sono associati a una minore disuguaglianza salariale rispetto ai sistemi completamente decentralizzati (Garnero 2020). Si può quindi affermare che la *voice* dei lavoratori è collegata a un funzionamento più equo dei mercati e a una riduzione delle disuguaglianze.

3.2. — *Voice ed efficienza* — Se l'esistenza di un nesso tra *voice* del lavoro ed equità è ormai ampiamente consolidata nella letteratura comparata, più controversa è stata storicamente la relazione tra istituzioni della *voice* del lavoro ed efficienza economica.

Sappiamo perfettamente che esiste (o forse è esistita) una ortodossia neoliberale (variamente denominata «*Transatlantic Consensus*» o «*Oecd/Imf orthodoxy*») che ha visto nelle istituzioni della democrazia economica un ostacolo al buon funzionamento del mercato e quindi all'efficienza economica (Appelbaum e Schmitt, 2013, Grimshaw e Hayter, 2020). Secondo questa visione, la *voce* dei lavoratori è variamente associata al rischio di spirali inflazionistiche, a una scarsa capacità di adattamento nelle crisi, a maggiori livelli di disoccupazione e a ridotta produttività/competitività.

Come ben sanno gli studiosi di diritto del lavoro, questa visione ha avuto importanti implicazioni di policy, incarnate nel modo forse più emblematico nel famosissimo *Jobs Study* dell'Oecd (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) del 1994. In quello studio, infatti, l'Oecd avanzava la tesi secondo cui le rigidità del mercato del lavoro ostacolavano la capacità dei alcuni Paesi membri dell'organizzazione, in particolare i Paesi europei caratterizzati da quella che allora veniva definita «Eurosclerosi», di adattarsi al cambiamento, portando ad un aumento della disoccupazione strutturale. Secondo lo studio, le opportunità di miglioramento delle performance economiche passavano per l'eliminazione delle cosiddette «frizioni istituzionali» al funzionamento ottimale del mercato del lavoro, ossia per la liberalizzazione dei meccanismi regolativi non di mercato, fra i quali la contrattazione collettiva. Il testo citava, infatti, esplicitamente come parte della *Jobs Strategy* dell'organizzazione, la necessità di «rendere più flessibili i costi del lavoro, rimuovendo le restrizioni che impediscono ai salari di riflettere le condizioni dei mercati del lavoro locali e i livelli di competenza individuali, in particolare dei lavoratori più giovani» (Oecd, 1994). Come abbiamo visto sopra, queste restrizioni derivano in primo luogo dalla contrattazione collettiva e questa indicazione riflette, quindi, la volontà di renderla meno stringente.

Questi assunti e le conseguenti indicazioni di policy sono stati egemoni almeno per i successivi due decenni. Si pensi ad esempio alle raccomandazioni della cosiddetta Troika (la triade Commissione Europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale) nella gestione della crisi finanziaria e del debito

sovrano post-2008 e nella cosiddetta Nuova Governance Economica (Jordan et al., 2021): per quanto riguarda i sistemi di contrattazione collettiva, queste raccomandazioni miravano a ridurre i vincoli da questa posti alla definizione dei salari per aumentare la capacità del mercato di aggiustarli velocemente, ad esempio riducendo la copertura della contrattazione contrattuale, attraverso limitazioni alle clausole di estensione dei contratti collettivi, eliminando o limitando il principio del *favor*, favorendo la contrattazione aziendale su quella settoriale, e in generale promuovendo misure che «si traducano in una riduzione complessiva del potere dei sindacati nella determinazione dei salari» (European Commission, 2012: 103-104). Come non ricordare, ad esempio, la famosa lettera inviata al governo italiano dall'allora presidente della Banca Centrale Europea, Jean-Claude Trichet, e dal suo successore Mario Draghi, con la richiesta di riformare il sistema di contrattazione collettiva in modo da consentire agli accordi aziendali di adattare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende, che aprì la porta al famoso articolo 8, d.l. 138/2011 sulla contrattazione di prossimità.

Tuttavia, la robustezza delle analisi teoriche che hanno sostenuto il nesso fra istituzioni di regolazione del mercato del lavoro – fra le quali anche i meccanismi di *voice* dei lavoratori – e performance economica è stata profondamente messa in discussione (Appelbaum e Schmitt, 2013). Lo stesso Oecd, in un successivo rapporto, afferma che «la fragilità complessiva delle prove che collegano la contrattazione collettiva alla performance macroeconomica suggerisce che si dovrebbe usare molta cautela nel tentativo di trarre indicazioni per le scelte politiche da questa ricerca» (Oecd, 2004: 133).

Inoltre, esiste, e probabilmente sta diventando sempre più rilevante, anche una diversa visione del ruolo della *voice* del lavoro sulla performance economica e sulla crescita. Da un lato, sono sempre più diffusi – anche se sono ancora ben lungi dall'essere egemoni nella teoria economica – approcci cosiddetti *demand side* all'economia, che ci ricordano come i salari sono un fattore importante di crescita economica perché sono una delle componenti della domanda aggregata (Baccaro et al., 2022). In queste prospettive, le

istituzioni della *voice* del lavoro quali la contrattazione collettiva sono fondamentali per sostenere la domanda interna e quindi la crescita. Inoltre, attraverso una distribuzione più egualitaria dei redditi, la contrattazione collettiva favorisce gli individui a basso reddito, che hanno maggiore propensione al consumo. Questa letteratura suggerisce, quindi, che le caratteristiche della distribuzione dei redditi non sono neutre per la crescita e che una riduzione delle disuguaglianze è benefica anche per la performance economica.

Dall'altro lato, esiste una vastissima letteratura più propriamente sociologica che ci mostra come la democrazia economica sia un elemento capace di influenzare le caratteristiche delle strutture produttive verso modelli più innovativi e produttivi (Streck, 1997). Secondo questa prospettiva, le istituzioni che limitano la discrezionalità delle imprese – come la contrattazione collettiva e i diritti di rappresentanza – possono incentivare strategie di competizione basate sull'innovazione piuttosto che sulla compressione dei costi del lavoro: impedendo alle imprese di percorrere una «via bassa» alla competizione, fondata su bassi salari e condizioni di lavoro degradate, le istituzioni di *voice* del lavoro contribuiscono a orientare i sistemi produttivi verso traiettorie di sviluppo più sostenibili nel lungo periodo (Grimshaw e Hayter, 2020). Questa prospettiva riprende l'idea della «frusta salariale» avanzata dall'economista italiano Sylos Labini, secondo cui la leva salariale è un'importante spinta all'innovazione delle imprese e, di conseguenza, all'aumento della produttività del sistema produttivo. È ben evidente come questa ipotesi rovesci la relazione fra produttività e salari a cui siamo normalmente abituati a pensare, che lega la possibilità di aumentare i salari ad aumenti della produttività nella logica prima produttività, poi i salari (Tronti, 2023).

Alla luce di questi contributi, l'idea che la democrazia economica rappresenti un ostacolo all'efficienza appare sempre più difficilmente sostenibile. Al contrario, come vedremo, la sua erosione può essere interpretata come uno dei fattori che hanno contribuito alla debolezza della crescita, alla stagnazione della produttività e alla crescente instabilità dei capitalismi avanzati.

4. — *L'indebolimento delle istituzioni di voice nei capitalismi avanzati*  
— Dal punto di vista empirico, la crisi della democrazia economica e delle istituzioni di *voice* dei lavoratori è attestata da una pluralità di indicatori. Nella quasi totalità dei paesi a capitalismo avanzato, i tassi di sindacalizzazione hanno registrato un calo significativo, in alcuni casi drastico. In media, la sindacalizzazione nei Paesi Oecd si è dimezzata, scendendo dal 30% del 1985 al 15% nel 2023/24 (Oecd, 2025). È vero che esistono significative variazioni fra Paesi, con alcuni (i nordici, ma anche l'Italia) che continuano ad avere una quota di adesioni ai sindacati rimarchevole. Tuttavia, in nessun Paese, le adesioni sono cresciute dagli anni Ottanta, se non per brevi periodi e per ragioni contingenti, come nella stagione pandemica. La copertura della contrattazione collettiva ha mostrato andamenti più stabili, soprattutto grazie ai meccanismi istituzionali di estensione della sua validità. Tuttavia, in media, nei Paesi Oecd, la quota di lavoratori coperti da contratti collettivi è scesa dal 47% nel 1985 al 34% nel 2023/24 (Oecd, 2025). La riduzione è stata particolarmente pronunciata nei paesi dell'Europa orientale, caratterizzati da sistemi di contrattazione basati sul livello aziendale (sistemi *single-employer*), e nei Paesi che hanno intrapreso importanti riforme della contrattazione collettiva che hanno promosso la decentralizzazione dei livelli di negoziazione o l'indebolimento dei meccanismi di estensione dei contratti, come il Regno Unito negli anni Ottanta o la Grecia negli anni della crisi economica e del debito sovrano. Si è, invece, mantenuta più stabile nei Paesi dell'Europa Continentale, caratterizzati da contrattazione collettiva a livello settoriale e meccanismi istituzionali di sostegno alla sua estensione. Anche le forme tradizionali di conflittualità industriale hanno subito una trasformazione, diventando meno frequenti e più frammentate, spesso concentrate in settori specifici o in imprese simboliche.

Tale processo di indebolimento delle istituzioni della *voice* dei lavoratori non può essere ricondotto a una singola causa, ma va compreso come il risultato di una combinazione di fattori economico-produttivi, sociali e politici, che hanno modificato profondamente i rapporti di forza tra capitale e lavoro (Ibsen e Tapia, 2017).

Sul piano economico-produttivo, diverse trasformazioni hanno contribuito a indebolire le istituzioni della *voice* del lavoro. Fra queste, la globalizzazione e la riorganizzazione delle imprese su scala transnazionale, che hanno ampliato le possibilità per le imprese di eludere le istituzioni della democrazia economica; i processi di finanziarizzazione dell'economia e di centralizzazione del capitale, che favoriscono orientamenti manageriali ostili al lavoro; la frammentazione delle imprese in catene del valore, a livello internazionale o domestico, anche nelle forme dell'economia di piattaforma, che consentono alle imprese forme di arbitraggio regolativo e indeboliscono la capacità dei lavoratori di esercitare *voice* nei confronti dei decisori effettivi; le trasformazioni nella composizione settoriale dell'economia con l'incremento, legato anche ai processi di esternalizzazione delle imprese, dell'occupazione nei servizi privati, tradizionalmente caratterizzati da una più debole presenza delle relazioni industriali.

Sul piano politico-istituzionale, la diffusione di paradigmi neo-liberali ha svolto un ruolo centrale nel ridefinire il quadro normativo che sosteneva le istituzioni di *voice* del lavoro, come spesso giustificate in nome dell'efficienza, della competitività e dell'adattamento delle strutture istituzionali ai nuovi modelli di crescita (Howell, 2021).

Accanto a questi fattori, le trasformazioni nella composizione della forza lavoro hanno contribuito a rendere più complessa la costruzione di identità collettive e di solidarietà sindacali. L'aumento dell'occupazione temporanea e atipica, la diffusione di forme di lavoro autonomo economicamente dipendente, la crescente eterogeneità dei percorsi professionali hanno frammentato il mondo del lavoro, riducendo la capacità delle organizzazioni sindacali di rappresentare interessi comuni. Queste dinamiche hanno inciso non solo sulle risorse organizzative dei sindacati, ma anche sulla loro legittimazione sociale e politica (Meardi et al., 2019).

L'indebolimento dei meccanismi di *voice* del lavoro ha avuto effetti importanti sia sull'equità che sull'efficienza. Analisi diacroniche hanno mostrato come la compressione degli spazi di democrazia economica (fra cui la riduzione dei tassi di sindacalizzazione

e dei tassi di copertura della contrattazione collettiva) debbano essere annoverate fra le cause dell'aumento delle disuguaglianze. Ad esempio, la riduzione dei tassi di sindacalizzazione è stata collegata a un aumento della disuguaglianza nei redditi e una riduzione delle politiche redistributive dei governi (Pontusson, 2013), all'aumento della quota di reddito che va al segmento più ricco della popolazione (i cosiddetti *top-income*, Jaumotte e Buitron 2020), e alla riduzione della quota salario (Kristal, 2010).

La compressione della democrazia economica e l'indebolimento dei meccanismi di *voice* dei lavoratori, sono, però, sempre più spesso associati anche a dinamiche negative dal punto di vista dell'efficienza economica. La discussione sulla cosiddetta «stagnazione secolare» – cioè l'idea secondo cui i capitalismi avanzati siano in una fase di bassa crescita, bassi consumi, bassi investimenti in innovazione, e bassa produttività e, quindi, di rallentamento delle performance economiche –, ad esempio, lega questo stato di cose anche alle trasformazioni nelle relazioni industriali, attraverso i due canali che ricordavamo nel paragrafo precedente. Da un lato, la riduzione della domanda aggregata dipende anche dalla crescente incapacità delle istituzioni delle relazioni industriali di distribuire sufficienti quote di reddito al lavoro e, in particolare, ai segmenti di popolazione che hanno la più alta propensione marginale al consumo, riducendo le prospettive di crescita. Dall'altro, l'indebolimento delle istituzioni della democrazia economica ha effetti negativi sulla propensione innovativa delle imprese e, quindi, è un fattore importante per spiegare la stagnazione della produttività, che caratterizza tutte le economie avanzate e l'Italia in maniera particolare.

5. — *La voice del lavoro nella «doppia transizione»* — Questo doppio movimento – rilevanza delle istituzioni della *voice* del lavoro per spiegare gli esiti dei processi economici e produttivi, ma loro crescente indebolimento – è evidente anche se andiamo a guardare alle più recenti trasformazioni che attraversano il capitalismo contemporaneo e, in particolare, la cosiddetta «doppia transizione». Da un lato, infatti, la democrazia economica ricopre (ancora) un

ruolo fondamentale per definire gli *outcome* di queste trasformazioni in una direzione più egualitaria e più favorevole al lavoro. Dall'altro, però, esse stanno ulteriormente erodendo gli spazi della *voice* del lavoro, mettendo in discussione la loro efficacia.

Se prendiamo come ambito di osservazione i processi di digitalizzazione, ad esempio, la letteratura sociologica ha crescentemente abbandonato gli approcci tecno-deterministi all'innovazione tecnologica, secondo i quali le tecnologie «producono» naturalmente, per le loro stesse caratteristiche determinati effetti, siano essi positivi – riduzione delle attività routinarie e ripetitive e incremento del contenuto professionale e dell'autonomia delle attività, benefici per l'ergonomia, la salute e la sicurezza, *upgrading* della struttura occupazionale e aumento dei salari, come negli approcci tecno-ottimisti –, o negativi – disoccupazione tecnologica, polarizzazione della struttura occupazionale e aumento delle disuguaglianze, riduzione dell'autonomia e aumento del controllo, come in quelli tecno-pessimisti. La letteratura più recente sta invece mostrando l'importanza delle variabili di contesto, fra le quali anche quelle relative alla democrazia economica, per comprendere non solo gli esiti delle traiettorie di trasformazione tecnologica, ma anche le sue forme (Doellgast e Wagner, 2022).

In un recente studio sul settore dei *call centre*, ad esempio, siamo andati a guardare come l'introduzione di tecnologie di intelligenza artificiale stia impattando sulla qualità del lavoro (Di Cataldo e Dorigatti, 2025). Confrontando la situazione dei *call centre* in Italia (e nei paesi europei più in generale) e in Nord-America, ad esempio, emerge chiaramente come l'impatto delle tecnologie sulla qualità del lavoro sia radicalmente differente, anche a causa della capacità delle istituzioni di *voice* del lavoro di contenere gli effetti più deleteri di queste tecnologie, ad esempio in termini di controllo della prestazione lavorativa e del suo utilizzo a fini disciplinari (Doellgast et al., 2026). Allo stesso tempo, emerge anche una traiettoria comune, di utilizzo delle tecnologie per indebolire le strutture di *voice* del lavoro e ridefinire le dinamiche di potere a favore di una delle parti della relazione di impiego. Due elementi emergono in maniera molto forte. Da un lato, l'opacità delle tecnologie e la cre-

scente difficoltà che questa opacità comporta per la negoziazione. Sempre nel quadro della ricerca sui *call centre*, abbiamo visto come sia estremamente difficile per le rappresentanze dei lavoratori riuscire a stare al passo con l'innovazione tecnologica – che è di fonte manageriale e richiede specifiche competenze – e garantire l'effettività della regolazione in nuovi contesti. Dall'altro, l'emergere di nuovi terreni di scontro, che, in un contesto già sbilanciato, trasformano ulteriormente il bilanciamento dei rapporti di forza fra management e lavoratori. Nel settore dei *call centre*, ad esempio, il lavoro da remoto sta diventando uno strumento di ricatto tramite cui le imprese stanno cercando di ottenere concessioni da parte dei lavoratori, sia a livello macro (con richieste di un ammorbidimento della regolazione sul controllo a livello settoriale in cambio di una maggiore e più regolata possibilità per i lavoratori di accedere a questa forma di organizzazione del lavoro), che a livello micro (nella forma di micro-negoziazioni disciplinari o concessive fra singoli lavoratori e i loro responsabili, nelle quali il lavoro da remoto è utilizzato in chiave disciplinare – se non performi in maniera adeguata o se non fai quello che ti chiedo, ti richiamo in sede – o di ricompensa – se fai quello che ti chiedo, ad esempio turni spezzati che seguano il flusso delle chiamate degli utenti, ti faccio lavorare da remoto). L'innovazione tecnologica rischia di diventare, quindi, un'ulteriore fonte di indebolimento delle capacità *voive* del lavoro.

6. — *Conclusioni* — In questo contributo abbiamo discusso della rilevanza delle istituzioni di *voive* del lavoro non solo per ridurre le disegualianze che originano nei processi economici, ma anche per definire le loro forme di articolazione. Abbiamo però mostrato come queste istituzioni siano fortemente in crisi, con impatti importanti in termini di equità ed efficienza dei capitalismi avanzati. Un interrogativo conclusivo riguarda gli spazi di azione attraverso cui contrastare tale crisi e limitarne gli effetti negativi.

Nell'ambito della discussione sociologica, il dibattito si è a lungo articolato attorno a due posture principali. La prima guarda ai processi di ricostruzione «dal basso» e pone l'accento sul ruolo delle

organizzazioni sindacali, sull'azione collettiva dei lavoratori e sulla necessità di costruire nuove forme di organizzazione e di reclutamento. L'obiettivo è riattivare le risorse autonome di potere di lavoratrici e lavoratori e delle loro organizzazioni di rappresentanza, così da produrre una trasformazione dei rapporti di forza capace di sostenere e riaffermare le istituzioni della *voice* e i processi di democratizzazione. In questa prospettiva, è fondamentale promuovere attivazione, nuova sindacalizzazione e costruzione di alleanze, al fine di rafforzare la democrazia economica dal basso.

La seconda postura, invece, guarda alla necessità di iniziative «dall'alto» e sottolinea l'importanza di un intervento dell'attore pubblico nel rafforzamento delle istituzioni di *voice* del lavoro, come avvenuto in altre fasi storiche (Howell, 2021).

Pur ritenendo il primo approccio indispensabile, credo che esso non sia sufficiente a controbilanciare le spinte provenienti dal contesto attuale. È quindi necessario ridefinire il dibattito a partire dal riconoscimento delle esternalità positive della democrazia economica – in termini, come abbiamo visto, sia di equità sia di efficienza – e alla definizione di iniziative di promozione delle sue istituzioni. Ci sembra si possa affermare, in un afflato di ottimismo, che alcuni segnali, seppur parzialissimi, indicano un movimento in questa direzione. Due esempi in questo senso: il rapporto Oecd *Negotiating Our Way Up* (2019), equivalente del già discusso Jobs Study del 1994, che riconosce chiaramente l'importanza delle istituzioni della *voice* del lavoro per il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi economici; la gestione della crisi pandemica da parte delle istituzioni europee, che si è distinta nettamente da quella della crisi finanziaria e del debito sovrano, culminando nell'adozione della Direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea che alcuni osservatori hanno definito un «cambiamento di paradigma fondamentale nella politica del lavoro europea» (Schulten e Mueller, 2021). Tuttavia, questi interventi restano insufficienti, discontinui e in larga misura assenti nel contesto italiano. Restano però fondamentali per garantire la tenuta delle istituzioni di *voice* del lavoro e gli effetti benefici che queste producono.

## Riferimenti bibliografici

- Appelbaum E., & Schmitt J. (2013). Employment relations and economic performance. In Frege, C., & Kelly, J., *Comparative Employment Relations in the Global Economy*. London: Routledge, 132-154.
- Baccaro L., Blyth M., & Pontusson J. (Eds.) (2022), *Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation*. Oxford University Press.
- De Spiegelaere S., Hoffman A., Jagodziński R., Lafuente Hernández S., Rasnača Z., Vitols, S. (2019), *Democracy at work, Benchmarking Working Europe*, Buxelles: Etui.
- Di Cataldo L., Dorigatti L. (2025), *Intelligenza artificiale, condizioni di lavoro e relazioni industriali nei servizi labour intensive. Il caso dei contact center, Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2, 95-112.
- Doellgast V., & Wagner I (2022), *Collective regulation and the future of work in the digital economy: Insights from comparative employment relations*, *Journal of Industrial Relations*, 64(3), 438-460.
- Doellgast V., Dorigatti L., O' Brady S. & Wagner I. (2026), *Algorithmic management in call centres: Old wine in new bottles?* In Amara U.R. *Algorithmic management practices in regular workplaces: Emerging trends across different sectors*, Celtenham: Edwar Elgar.
- Dorigatti L., Pedersini R. (2021), *Industrial relations and inequality: the many conditions of a crucial relationship*, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27(1), 11-27.
- European Commission (2012), *Labour Market Developments in Europe 2012*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Publications Office.
- Garnero A. (2021), *The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems*, *European Journal of Industrial Relations*, 27(2), 185-202.
- Grimshaw D., & Hayter S. (2020), *Employment relations and economic performance*, in Frege C., Kelly J., *Comparative employment relations in the global economy*, London: Routledge, 139-168.
- Ibsen C. L., Tapia M. (2017), *Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next?*, *Journal of Industrial Relations*, 59(2), 170-191.
- Hayter S., Weinberg B. (2011), *Mind the gap: collective bargaining and wage inequality*, in Hayter, S. *The role of collective bargaining in the global economy*, Celtenham: Edward Elgar.
- Howell C. (2021) *Rethinking the role of the state in employment relations for a neoliberal era*, *Ilr Review*, 74(3), 739-772.

- Huber E., Huo J., Stephens J. D. (2019), *Power, policy, and top income shares*, *Socio-Economic Review*, 17(2), 231-253.
- Jaumotte F., Osorio Buitron C. (2020), *Inequality: traditional drivers and the role of union power*, *Oxford Economic Papers*, 72(1), 25-58.
- Jordan J., Maccarrone V., Erne R. (2021), *Towards a socialization of the EU's new economic governance regime? EU labour policy interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009–2019)*, *British Journal of Industrial Relations*, 59(1), 191-213.
- Keune M. (2021), *Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions*, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27(1), 29-46.
- Kristal T. (2010), *Good times, bad times: Postwar labor's share of national income in capitalist democracies*, *American Sociological Review*, 75(5), 729-763.
- Meardi G., Simms M., Adam D. (2021), *Trade unions and precariat in Europe: Representative claims*, *European Journal of Industrial Relations*, 27(1), 41-58.
- Oecd (1994) *Oecd Jobs Study*, Paris: Oecd.
- Oecd (2004) *Oecd Employment Outlook*, Paris: Oecd.
- Oecd (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Paris: Oecd.
- Pontusson J. (2013), *Unionization, inequality and redistribution*, *British Journal of Industrial Relations*, 51(4), 797-825.
- Schulten T., Müller T. (2021), *A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union*, *Italian Labour Law e-Journal*, 14(1), 1-19.
- Streeck W. (1997), *Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism*, in Holligsworth J.R., Boyer R. (eds.), *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tronti L. (2023), *La questione salariale italiana. Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione*, *Sinapsi*, XIII, 2, 59-73.

*Andrea Guazzarotti\**

## I vincoli europei e costituzionali alla democrazia economica: il debito pubblico e gli aiuti di Stato

SOMMARIO: 1. Democrazia economica vs. stagnazionismo. — 2. La trasformazione del soggetto del conflitto democratico. — 3. Il nodo cruciale dei vincoli europei di bilancio e sugli aiuti di Stato all'epoca di Maastricht. — 4. Il nuovo Patto di stabilità e crescita del 2024. — 5. Nuovo Patto di stabilità, investimenti e aiuti di Stato. — 6. Conclusioni: l'UE come strategia di distrazione e occultamento.

1. — *Democrazia economica vs. stagnazionismo* — La democrazia economica può assumere accezioni variabili: può indicare l'adesione a modelli di co-gestione delle imprese, con l'obiettivo finale di consegnare loro un potere di influenzare significativamente le decisioni sulle condizioni di lavoro, sugli investimenti, sui rapporti tra impresa e territorio, ecc. Ma anche se inteso in senso ampio, come la concertazione delle politiche economiche generali di uno Stato attraverso il coinvolgimento dei sindacati e le organizzazioni datoriali, o amplissimo, come la sottrazione di aspetti essenziali della vita di una comunità politica alle logiche del mercato per attribuirli alla politica democratica, resta comunque imprescindibile l'elemento cruciale della decisione sugli investimenti. A tal proposito, sembra valere ancora la lezione di Baran e Sweezy sulla natura monopolistica del capitalismo contemporaneo e sulla contraddizione che ne deriva: il potere economico privato si fa inevitabilmente politico per via della sua concentrazione; il surplus prodotto

\* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Padova.

con metodi capitalistici sarebbe da redistribuire con metodi (social)democratici, ma proprio per gli esiti egalitari di tale redistribuzione tale surplus non si produce, stante l'assenza di prospettive di potenziamento della classe capitalistica dominante, il cui potere disciplinare sul lavoro verrebbe anzi messo in discussione (Baran, Sweezy, 1968). Il dilemma era e resta, cioè, quello di redistribuire democraticamente un surplus prodotto con metodi di capitalismo monopolistico, i quali sono intrinsecamente antitetici alle logiche democratiche, cioè di condivisione del potere. Il dilemma è stato risolto alla radice negli anni Settanta del secolo scorso, con l'interruzione della crescita nelle democrazie occidentali e l'innescamento del modello deflazionista dell'economia globalizzata e finanziarizzata deciso dal «centro dell'impero» (gli Usa di Nixon e poi di Reagan). Si è trattato di uno «sciopero degli investimenti di durata senza precedenti che ha fiaccato il sistema produttivo anche dei paesi europei dove il diritto del lavoro è nato» (Romagnoli, 2019, 30). Alla vigilia della contro-rivoluzione neoliberale di Reagan e Thatcher, l'innesto della democrazia nel modello di produzione capitalistico veniva immaginato, nelle sue punte più avanzate, in un quadro di crescita (Borioni, 2020), e forse è solo in esso che è immaginabile. L'orizzonte stagnazionista ha consentito e consente l'interruzione di quel progetto, senza svelarne da subito la logica classista (la controrivoluzione del capitale). L'avvio di politiche di austerità, ispirate alla lotta all'inflazione, ha inaugurato un regime fondamentalmente ostile a prospettive di democrazia economica, quale che sia l'accezione di quest'ultima, nella misura in cui vengono fortemente ridimensionate le prospettive di investimento, tanto privato che pubblico. Incidentalmente può osservarsi come nella revisione dell'art. 81 Cost. del 2012 non sono stati espressamente indicati, tra gli scopi per cui è possibile ricorrere all'indebitamento, gli investimenti (Brancasi, 2018).

Specchio di questa visione è il modello di Maastricht e dei suoi parametri fiscali, in cui il dato del deficit e del debito sono posti in risalto (al numeratore) rispetto al dato della crescita, lasciato sullo sfondo (al denominatore). Pensiamo a come cambierebbe l'impatto sull'immaginario collettivo di parametri costruiti all'inverso:

per mantenere la sostenibilità dell'indebitamento gli Stati membri hanno il dovere di crescere annualmente almeno del 33% rispetto al proprio deficit nominale, ammesso e non concesso che il rapporto debito/Pil del 60% (che invertito diventerebbe il 166,7%) costituisca un indicatore minimamente razionale. Ma invertire numeratore e denominatore nel calcolo dei parametri europei sarebbe coerente con l'unico assunto minimamente scientifico per cui il debito pubblico è sostenibile se il tasso di crescita è superiore al tasso d'interesse pagato per il servizio del debito (Pasinetti, 1998). Assunto scomodo, in quanto mette sotto la lente d'ingrandimento il ruolo della politica monetaria nell'influenzare quel tasso, ponendo inevitabilmente in discussione il dogma dell'assoluta indipendenza delle banche centrali, che invece troneggia nell'architettura di Maastricht (Dani, 2024; Guazzarotti, 2024). La retorica politica (che da Bruxelles è percolata negli Stati membri, specie quelli come il nostro, afflitti da un elevato debito pregresso e una tendenziale sfiducia nel proprio sistema dei partiti) ha potuto giovare di quell'approccio ideologico, spacciato per scientifico: anziché ipotizzare un confronto sugli andamenti pluriennali della crescita e puntare ad aumentare quest'ultima, i parametri hanno supportato e continuano a supportare un discorso pubblico imperniato sull'andamento di deficit e debito pubblico, ignorando quasi sistematicamente gli effetti negativi e persistenti («cicatrici permanenti»: Romaniello, Stirati, 2025) che ogni politica di austerità produce sulla crescita presente e futura (deindustrializzazione).

2. — *La trasformazione del soggetto del conflitto democratico* — Questo approccio ha avuto (e ha tuttora) un suo pendant antropologico, nei termini della trasformazione dei soggetti della democrazia. Se il soggetto prefigurato dalla Costituzione italiana (e in genere dal costituzionalismo democratico-pluralista uscito dal secondo conflitto mondiale in occidente) è quello del lavoratore (Pallante, 2025), legittimato a perseguire l'emancipazione in termini collettivi e conflittuali (legittimazione del conflitto democratico, regolato per legge), dopo il trauma della stagflazione degli anni Settanta e, paradossalmente, anche in virtù dei miglioramenti sociali ottenuti

durante i c.d. Trenta gloriosi, il lavoratore-piccolo proprietario si è convertito (con una conversione fortemente indotta dall'esterno) in piccolo risparmiatore-investitore. Non più un attore individuale del conflitto socio-economico, bisognoso di soggetti collettivi e politici per far valere il proprio potere di produttore, bensì un attore (puntiforme) del mercato dei capitali, bisognoso di istituzioni tecnocratiche capaci di fornirgli garanzie di stabilità (Banche centrali indipendenti garanti della stabilità dei prezzi). Le Banche centrali e, a monte, la politica monetaria sganciate dalla politica economica e di bilancio hanno inevitabilmente giocato un ruolo deflazionista, equivalente funzionale del *gold standard* durante la fase dello Stato liberale monoclasse. Il riequilibrio delle economie nazionali (della bilancia dei pagamenti) non poteva e non può più passare per la manovra del cambio e non può esserci più nessuno scambio tra inflazione e piena occupazione (curva di Phillips: Chessa, 2016, 308). Ancora nel 1985, quando il dogma neoliberale dell'assoluta indipendenza delle banche centrali non si era cristallizzato, Robert Dahl patrocinava la causa della democrazia economica ricorrendo all'analogia con la democrazia politica affermatasi a livello di istituzioni di governo statali: anche per la democrazia economica all'interno delle imprese dovrebbe trattarsi di un *diritto*, al pari dei diritti politici nella democrazia statale, a prescindere dall'efficienza e dalle conseguenze economiche di tale scelta; come le imperfezioni della democrazia nel governo dello Stato non giustificano l'abbandono della democrazia in favore del «governo dei guardiani», così le imperfezioni della democrazia economica non dovrebbero legittimare la superiorità delle forme di «*guardianship*» nelle imprese (Dahl, 1989, 136). Purtroppo era proprio in quegli anni che andava maturando il passaggio a una peculiare forma di «governo dei guardiani», quella del «governo dei migliori», cioè dei banchieri centrali, che nell'UE ha raggiunto livelli incomparabili di indipendenza dalla politica democratica, fino al punto di poter qualificare la Bce «fiduciaria dei popoli dell'Unione» (Dani, 2024, 125). Distaccando artificiosamente la politica monetaria da quella economica, per attribuire la prima alle valutazioni di ristrette comunità di esperti e professionisti di settore, non solo la politica

monetaria è stata sottratta alle scelte della politica partitica, ma la si è stabilmente ancorata alle esigenze di un settore (la finanza) e agli interessi dei suoi principali protagonisti (i più grandi investitori), abilitati a interagire con l'autorità monetaria senza più bisogno di mediazioni politiche (*ibidem*, 64; Streeck, 2024, 199 s.). Ma l'instaurazione di questo modello di disintermediazione politica è stata possibile solo grazie all'inclusione dei lavoratori «nel rango dei capitalisti», cioè, dei percettori di reddito finanziario derivante dall'aumento di valore della loro accumulazione (casa, risparmi: Leon, 2016, 54). Una trasformazione antropologica del lavoratore che la crisi finanziaria del 2008 ha scosso ma non ha invertito (Graeber, 2012, 369), necessitando la riconversione dei soggetti di enormi risorse (culturali, politiche, materiali) che al momento sembrano latitare.

In questo «ecosistema» socio-economico lo spazio per forme di democrazia economica appare assai angusto, proprio perché l'economia è assunta come qualcosa di depoliticizzato e sottoposto a leggi ferree spacciate come scientifiche. La manovra sul debito pubblico assume andamenti a senso unico (specie a livello europeo): la riduzione del debito entro livelli di guardia è ciò che consente, infatti, l'indipendenza *politica* della Banca centrale. L'ingrediente essenziale della separazione della politica monetaria da quella economica scelta dai governi a tutela del risparmio non è, infatti, la garanzia dell'indipendenza giuridico-istituzionale del banchiere centrale, neppure in un ordinamento sovranazionale come quello europeo, ove la Bce conosce livelli di indipendenza eccezionali (Dani, 2024; Conzutti, 2025). L'ingrediente essenziale è quello del controllo del livello dell'indebitamento, posto che un livello insostenibile di debito pubblico costringe la banca centrale a intervenire per calmierare il costo del debito, qualunque sia il suo statuto giuridico di indipendenza e nonostante i rigorosi divieti di salvataggio stabiliti dall'art. 123 T.fue. Il che è stato dimostrato nell'Eurozona sia dagli interventi di Draghi durante la crisi economica, sia dagli interventi ancora più massicci della Lagarde durante la pandemia, per poi essere certificato sul piano giuridico-costituzionale dall'esito del conflitto tra Tribunale costituzionale federale

tedesco, da un lato, e Corte di giustizia e Bce, dall'altro, nei noti casi *Gauweiler* del 2016 e *Weiss* del 2020 (Dani, 2024, 194 ss.). Ma l'intervento emergenziale della Bce in questi casi non è servito a invertire il paradigma. Il *quantitative easing*, nelle due versioni, ha fondamentalmente alimentato bolle speculative, non un autentico rilancio degli investimenti pubblici e privati, contribuendo alla crescita dei divari di reddito e delle diseguaglianze senza intaccare il paradigma neoliberale incentrato sulla finanza speculativa e sull'esigenza di quest'ultima di essere fiancheggiata da interventi delle banche centrali che minimizzino i rischi (Gabor, 2023, 60 ss.). L'aumento del debito pubblico, in queste fasi di crisi, non è stato indice di un ritorno a logiche keynesiane di «*embedded liberalism*», nella misura in cui è mancato e manca l'ingrediente fondamentale di queste ultime: il controllo della circolazione dei capitali, con il corollario della «repressione finanziaria» (D'Andrea, 2022, 88 s.). Il problema del debito pubblico, dal punto di vista di chi ambisce alla democrazia economica (in termini latini), non sta nella sua dimensione, bensì nella sua gestione, *in primis* nella decisione redistributiva su chi far gravare il servizio del debito (con forme di tassazione regressiva o progressiva) e su chi far gravare l'eventuale riduzione programmata del debito (Barba, 2011). L'apertura dei mercati dei capitali (ossia: la legittimazione della speculazione finanziaria) presidiata dal divieto di monetizzazione del debito pubblico da parte della Banca centrale ha comportato e comporta scelte a senso unico circa la gestione e riduzione del debito, in modo da scaricarne il costo sociale sempre e comunque sui lavoratori e pensionati (titolari di quote minoritarie del debito e della rendita che ne deriva) e da preservare la minoranza di coloro che ne detengono ingenti quantità (e per fini tendenzialmente speculativi).

3. — *Il nodo cruciale dei vincoli europei di bilancio e sugli aiuti di Stato all'epoca di Maastricht* — L'intreccio dei vincoli di bilancio con la politica della Commissione sugli aiuti di Stato costituisce uno snodo cruciale della storia italiana, non solo dal punto di vista economico. Contemporaneamente alla sigla del Trattato di Maastricht,

infatti, l'Italia fu posta sotto la duplice pressione europea per ciò che riguardava la riduzione a tappe forzate del debito pubblico superiore alla faticosa soglia del 60% del Pil e per la privatizzazione delle imprese in mano pubblica (con l'obiettivo di finalizzare gli incassi delle privatizzazioni all'abbattimento del debito: Curli, 2012). All'Italia la Commissione contestava l'effetto discriminatorio determinato dalla norma del Codice civile che contempla la responsabilità illimitata del socio unico delle società per azioni (art. 2362 coc. civ.), consentendo a queste ultime di emettere obbligazioni a rischio zero, diversamente da tutte le altre imprese private (D'Andrea, 2022, 215 ss.). L'attacco a quella disposizione codicistica rientrava in una strategia aggressiva sugli aiuti di Stato, a sua volta ricompresa in una politica più ampia della Commissione, diretta a fare della concorrenza l'unica vera politica industriale europea degli anni Novanta del secolo scorso (Angiolini, Mangia, 1997). La vicenda fu segnata dall'accordo Andreatta-Van Miert (rispettivamente, Ministro degli Esteri italiano e Commissario europeo alla concorrenza) del luglio 1993, con cui il nostro Governo si impegnavano a effettuare rapide privatizzazioni (liquidazione dell'Iri) sotto la minaccia della riapertura delle plurime procedure contro gli aiuti di Stato da parte della Commissione. Le speranze riposte nell'operazione dalle élite politiche italiane (ridurre gli sprechi delle aziende pubbliche, favorire l'aggregazione di grandi imprese private in grado di competere su scala globale, aumento del mercato mobiliare e conseguente diffusione dell'azionariato popolare), ammesse che fossero genuine, andarono deluse. Se alla fine degli anni Ottanta l'Iri aveva compiuto pesanti investimenti tecnologici (soprattutto nell'ambito delle telecomunicazioni), durante gli anni Novanta, i privati impossessatisi di molti asset strategici pubblici fecero precipitare gli investimenti e peggiorare le condizioni salariali e di lavoro dei dipendenti, puntando a incassare gli utili garantiti dalla gestione esclusiva di alcuni servizi (telecomunicazioni, autostrade, ecc.), per rientrare rapidamente dagli elevati debiti contratti con le banche proprio al fine di acquistare le imprese pubbliche privatizzate (Barba, Pivetti, 2016, 173 ss.).

Non è una semplice coincidenza quella per cui, nello stesso

momento in cui veniva siglato l'accordo Andreatta-Van Miert, veniva siglato anche il c.d. Protocollo Ciampi, l'accordo interconfederale del 23 luglio 1993, con cui la contrattazione degli aumenti salariali veniva vincolata (tra l'altro) all'andamento dell'inflazione e agli incrementi di produttività. Si trattò di un disciplinamento delle forze del lavoro che qualcuno ha ritenuto tra le maggiori cause della stagnazione salariale pluridecennale italiana (Lassandari, 2025). In effetti, in quell'accordo si annida la fallacia della tesi – tutt'ora dominante nelle politiche della Commissione europea – per cui la scarsa produttività determinerebbe la stagnazione dei salari, quando invece si tratta di una semplice correlazione e più fondata appare la tesi opposta, per cui solo con il pungolo degli aumenti salariali gli imprenditori verrebbero spinti ad aumentare la produttività (Tronti 2023). In ogni caso, ancorare i miglioramenti retributivi alla produttività potrebbe trovare legittimazione solo garantendo ai lavoratori l'effettiva partecipazione alle strategie aziendali (ciò che la recente legge n. 76 del 2025 non garantisce), per evitare che le parti datoriali mantengano la propria quota di profitti comprimendo i salari anziché puntando all'innovazione e all'efficienza (Lassandari, 2025, 18).

Alla luce del rapido schizzo tratteggiato sopra circa la storia economica italiana alla vigilia dell'entrata nell'euro, sembra avvalorarsi il giudizio critico di quegli economisti che analizzano l'integrazione europea degli ultimi decenni con una griglia interpretativa – lo schema braudeliano «centro-periferia» – che invece la maggior parte dei giuristi abbagliati dall'ideologia europeista dell'«integrazione attraverso il diritto» tendenzialmente ignora. Il paradigma dell'integrazione attraverso il diritto ha contribuito a conferire alle istituzioni e alle regole europee quell'aura di neutralità e di competenza tecnica, in funzione legittimante. Questo si è ripercosso anche sulla lettura «moralizzante» dei vincoli (di bilancio, sugli aiuti di Stato, ecc.) imposti dal livello europeo a partire da Maastricht (costrizione dello Stato e dell'impresa privata a riformarsi in meglio: Guarino, 1992; Predieri, 1998, 403 ss.). E, tuttavia, quei vincoli giungevano in un momento in cui si erano già compiuti importanti mutamenti nei rapporti di forza geo-economici e altri

premevano alle porte (in particolare, lo spostamento a Est delle catene di valore della Germania). Alla vigilia di Maastricht, l'Italia – e gli altri Stati della periferia mediterranea dell'UE – si trovava in una posizione di sviluppo economico diversa dalla Germania e dagli Stati di c.d. prima industrializzazione, con una tendenza a ricercare una competitività di prezzo e l'impellente necessità di adeguate politiche industriali che invertissero quella tendenza per puntare su una competitività di prodotto (Celi et al., 2020, 86 s.). All'iniziale riduzione del divario nella struttura produttiva degli Stati dell'Europa occidentale registratasi durante i c.d. Trenta gloriosi faceva seguito la riapertura di quel divario. Già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, i Paesi della periferia mediterranea dell'UE furono esposti a misure di politica macroeconomica e industriale decise a livello europeo che, sebbene apparentemente neutre, generarono crescenti disparità regionali sia tra il centro e la periferia dell'UE, sia entro gli stessi Paesi periferici (vedi il Meridione d'Italia). Mentre il centro (Germania, *in primis*) fu in grado di riconvertirsi con una «distruzione creativa» sostenuta da politiche industriali, che hanno continuato a operare anche se in maniera meno appariscente dopo l'irrigidimento delle regole europee, la periferia sud doveva rinunciare a misure protezionistiche e di indirizzo pubblico dell'economia nazionale, con l'esito di aumentare la propria dipendenza da quel centro (*ibidem*, 90 ss.). Proprio quando gli Stati del Sud Europa avrebbero dovuto assumere nuovi compiti per facilitare il processo di ristrutturazione industriale, i governi di questi Paesi sono stati spinti ad adottare politiche di liberalizzazione generalizzata (*ibidem*, 93 ss.). All'ombra dello slogan delle regole uguali per tutti e del divieto di discriminazione tra Stati membri, si è assistito a una liberalizzazione e alla conseguente deindustrializzazione premature che hanno fragilizzato la periferia sud dell'UE già prima dell'introduzione della moneta unica, creando una divaricazione e gerarchizzazione tra economie nazionali che i vincoli di Maastricht hanno poi cristallizzato (*ibidem*, 249 s.). Le ricette adottate per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani degli anni 2008 in poi, ispirate all'*austerità*, hanno rallentato la crescita nell'Eurozona e, conseguentemente, agito in senso opposto

alla necessità di sostenere i Paesi della periferia sud per raggiungere un livello sufficiente di diversificazione delle proprie strutture produttive, contribuendo ad aggravare le preesistenti differenze (*ibidem*, 267).

Potrebbe dirsi che la politica inedita del debito europeo del Ngeu e dei programmi di investimento finanziati (anche) a fondo perduto dal *Recovery and Resilience Facility* rappresenti finalmente l'auspicata inversione di rotta (Bilancia, 2022, 114 ss.). E, tuttavia, così non è, se si condivide la lettura critica che vede nel Pnrr italiano poco più che un'operazione di massiccio trasferimento di risorse dal settore pubblico all'impresa privata, con esiti tali da favorire l'apparato industriale dell'area incorporata nelle catene di valore tedesche (Garbellini, 2022; Bellofiore, Garibaldo, 2022, 208). Ma progettare politiche industriali non dovrebbe essere confuso con la creazione del miglior contesto possibile per l'impresa privata, bensì progettare e attuare interventi pubblici tesi a creare lavoro di qualità e soddisfare i bisogni delle comunità (Salmoni, 2021, 55 ss.).

4. — *Il nuovo Patto di stabilità e crescita del 2024* — Il nuovo Patto di stabilità si incentra sull'impegno di ciascuno Stato a non superare, per un periodo di quattro o cinque anni (riferito, però, a scenari di quattro o sette anni), una determinata traiettoria della spesa pubblica (calcolata al netto di alcune voci cicliche e degli interessi sul debito). Quest'ultima dovrebbe essere il distillato dei negoziati con cui governi nazionali e Commissione europea giungono a un consenso attorno al nuovo «Piano strutturale di medio termine», ma in pratica i governi nazionali sono preventivamente vincolati al rispetto della «traiettoria di riferimento» calcolata dalla stessa Commissione ricorrendo a previsioni di medio-lungo periodo contenute nella «*Debt Sustainability Analysis*» (cfr. il nuovo «braccio pretentivo», Regolamento 2024/1263, considerando n. 21 e art. 10.1.b)). Il nuovo Patto di stabilità era stato annunciato dalla Commissione come una grande novità per la sua filosofia «individualizzata»: dopo il fallito esperimento delle regole uniformi forgiate durante la c.d. crisi dei debiti sovrani (*six pack* del 2011 e *two pack*

del 2013), in cui si contemplava tra l'altro la famigerata regola della riduzione di un ventesimo all'anno del debito pubblico eccedente il limite del 60% del Pil, la Commissione affermava di puntare su un percorso di riduzione del debito che tenesse conto delle condizioni di partenza di ciascuno Stato membro (Comunicazione del 9 novembre 2022, Com(2022) 583 final). Questa filosofia sarebbe stata tradita dai negoziati del Consiglio per la revisione del Patto, che ha visto Germania e Stati «frugali» pretendere con successo l'introduzione di «salvaguardie» sia sul deficit che sul debito, ossia di regole uguali per tutti relative al ritmo di riduzione dei valori relativi a entrambi i parametri. Sta di fatto che tali ulteriori «salvaguardie» numeriche non alterano granché gli esiti della citata *Debt Sustainability Analysis* (Dsa), che è poi il «nuovo» dispositivo con cui la Commissione provvede a vincolare le scelte di bilancio degli Stati maggiormente indebitati. Nella Dsa della Commissione si cela un meccanismo di calcolo uniformante che smentisce la logica della individualizzazione dei percorsi di consolidamento. Si tratta del moltiplicatore fiscale, ossia del coefficiente con cui calcolare l'impatto sulla crescita delle misure di austerità adottate dai Governi nazionali. Nel Piano strutturale di medio termine deliberato dal Governo italiano il 27 settembre 2024 (il primo con le nuove regole) si legge che il moltiplicatore della manovra di finanza pubblica utilizzato dalla Commissione (0,75) sarebbe «molto elevato», il che determinerebbe una previsione pessimistica circa gli effetti sulla crescita (ossia, sul Pil) delle misure restrittive contemplate dal Governo. In sostanza, il Governo italiano, al fine di formulare proiezioni contabili che minimizzano l'impatto sulla crescita dei tagli alla spesa pubblica preventivati, critica il moltiplicatore utilizzato dalla Commissione, giudicato eccessivamente alto (per la Commissione un euro di riduzione della spesa comporterebbe 0,75 euro di riduzione della crescita del Pil). Ebbene, al contrario di quanto sostenuto dal Governo italiano, alcuni economisti critici ritengono che il moltiplicatore della Commissione è *troppo basso, non troppo alto* (cioè, tende a sottostimare gli effetti del consolidamento fiscale); soprattutto, ha il grave limite di essere *unico*, valevole per ogni Piano nazionale di qualsiasi Stato eccessivamente

indebitato (Guarascio, Zezza, 2024). Applicare lo stesso moltiplicatore per economie eterogenee come quelle degli Stati membri implica ignorare che i moltiplicatori possono avere effetti diversi a seconda delle caratteristiche e delle fasi in cui tali economie si trovano, smentendo la stessa *ratio* della negoziazione individualizzata dei Piani nazionali (c.d. *ownership*). Altro elemento di criticità è dato dalla scelta della Commissione di ritenere assai ottimisticamente che gli effetti recessivi indotti dall'austerità possano riassorbirsi in soli tre anni, senza lasciare quelle «cicatrici permanenti» nelle economie nazionali cui già si è fatto cenno (Romaniello, Stirati, 2025).

A fronte dei limiti con cui la nuova architettura del Patto di stabilità e crescita viene applicata, ci si chiede se esistano strumenti democratici di critica e autocorrezione del sistema. Durante la fase della negoziazione della riforma del Patto di stabilità e crescita si era levata, in dottrina, l'invocazione di una maggiore politicizzazione (cioè, democratizzazione) delle procedure europee di sorveglianza delle politiche fiscali e di bilancio degli Stati membri (Heimberger, 2023). La Dsa, non troppo diversamente dall'Obiettivo di medio termine del precedente Patto di stabilità (De Ioanna 2016, 196), fornisce una linea di evoluzione delle variabili macroeconomiche (crescita, inflazione, tassi d'interesse) basata su previsioni probabilistiche (soggette a continua revisione retrospettiva) influenzabili dagli stessi attori che le svolgono (le politiche della Commissione). Si tratta, in altre parole, di qualcosa di profondamente diverso da una mera analisi tecnica, bensì di un insieme di assunzioni su scenari futuri inevitabilmente commista a valutazioni politiche. Di qui l'istanza di democratizzazione di tali scelte, tecniche solo in apparenza. Il nuovo Patto di stabilità si limita, a tal proposito, a contemplare la possibilità, per la Commissione del Parlamento europeo competente in materia, di «invitare la Commissione a presentare la propria metodologia nel contesto del dialogo economico» (art. 10.2 del reg. 2024/1263). Per ciò che riguarda il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, le cose non sembrano andare molto meglio. Sebbene il nuovo braccio preventivo (reg. 2024/1263) menzioni in più punti i Parlamenti nazionali, il ruolo di questi ultimi è, in sostanza, rimesso alle scelte

istituzionali e politiche di ciascun ordinamento nazionale. In particolare, il regolamento stabilisce che gli Stati membri *possono* – non *debbono* – prevedere un dibattito sul Piano nazionale dinanzi ai rispettivi Parlamenti prima della trasmissione alla Commissione, mentre, paradossalmente, la «consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e di altri portatori di interessi pertinenti» sembra assumere i connotati della doverosità (art. 11, nn. 3 e 4, del reg. 2024/1263). Questo accostamento dei Parlamenti nazionali ai vari *stakeholder* e/o alle parti sociali è stato ritenuto in dottrina degradante il ruolo degli stessi Parlamenti, un tempo posti al centro delle procedure di bilancio e oggi ridotti a poco più che comparse nella procedura sovranazionale destinata a condizionare per molti anni le decisioni di bilancio nazionali (Salmon, 2024). Le tempistiche inadeguate con cui nell'ottobre 2024 è avvenuta la discussione parlamentare del primo Piano strutturale di medio termine dell'Italia sono assai eloquenti della marginalizzazione delle Camere rispetto a un documento di programmazione di tale portata e durata (alle Camere, fra l'altro, il Governo ha trasmesso un Piano privo dell'allegato contenente dettagli cruciali: Bartolucci, 2025). Lo spiraglio lasciato aperto dal nuovo Patto potrebbe essere individuato nel Considerando 21 del già citato reg. 2024/1263, ove si contempla l'istituzione di un gruppo di lavoro sull'analisi di sostenibilità del debito chiamato a esaminare «possibili miglioramenti metodologici, anche per quanto riguarda le ipotesi sottostanti»; il gruppo dovrà essere costituito da esperti degli Stati membri, della Commissione e della Bce. Potrebbe essere questa la sede per avanzare una profonda revisione delle metodologie utilizzate fin qui (Branaccio, 2024), con la necessità, però, di ottenere un consenso anche tra i componenti designati da quei governi che si sono dimostrati fin qui refrattari a rivedere l'ispirazione rigorista delle regole di bilancio dell'UE.

5. — *Nuovo Patto di stabilità, investimenti e aiuti di Stato* — Si è propagandata la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024 come uno strumento «olistico», capace di avviare percorsi di riduzione del debito in modo da non pregiudicare gli investimenti (i piani

pluriennali nazionali devono in effetti dare conto degli investimenti programmati, specie in caso di allungamento a sette anni del periodo di aggiustamento). I piani devono includere anche la descrizione, da parte degli Stati membri, di come verranno affrontate le priorità dell'Unione, tra cui «la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali», oltre alla transizione verde e digitale, nonché, «se necessario, lo sviluppo di capacità di difesa» (art. 13, lett. c), reg. 2024/1263). Questo mette nelle mani della Commissione potenti leve per indurre i governi a programmare i propri investimenti, oltre che le proprie «riforme strutturali», codificando quanto di fatto era già accaduto nella prassi durante gli anni dell'austerità e della condizionalità (flessibilità di bilancio in cambio di riforme strutturali): il controllo europeo non è più meramente quantitativo, bensì anche qualitativo (Salmoni, 2024, 852). Il che si coordina con il potere di controllo esercitato dalla Commissione sugli aiuti di stato (art. 107 Tfu), uno dei principali strumenti per perseguire attraverso partnership pubblico/privato la transizione ecologica, prima, la riconversione bellica, poi. Si tratta di due leve (controllo dei bilanci pubblici e degli aiuti di Stato), potenti e intrecciate, che vengono utilizzate per realizzare anche nell'UE il modello del «*derisking State*», ove l'intervento pubblico è volto a incanalare il capitale privato verso determinati obiettivi, accollando il rischio d'investimento ai bilanci pubblici e garantendo agli investitori privati i proventi derivanti dalla gestione di beni pubblici, ossia, instaurando un metodo mascherato di privatizzazione delle infrastrutture pubbliche (Gabor, 2023, 63 s.). Il modello del «*derisking State*» è ispirato dall'esigenza di preservare il potere infrastrutturale della grande finanza privata (profitabilità) e da un profondo sospetto verso l'idea di utilizzare politiche pubbliche democraticamente orientate per ottenere trasformazioni strutturali benefiche per la collettività ma in grado di minare quel potere (*ibidem*). Le deroghe al divieto di aiuti di Stato alle imprese private, in quest'ottica, non rappresentano alcuna inversione del paradigma né alcun ritorno autentico di politiche industriali, per le quali sarebbero necessari i vecchi arnesi dello «Stato sviluppatista» (disciplinamento del capitale, banche pubbliche e con-

trollo del credito), mentre l'intervento che è in grado di concepire l'UE (così come gli Usa) è solo in termini di moltiplicare gli incentivi al capitale privato per evitare che emigri altrove (*ibidem*, 73 ss.). Come negli anni Ottanta del secolo scorso l'eccessiva deferenza verso il capitale privato comportò il fallimento della politica comunitaria nell'innovazione dei microchip, così rischiano di fallire oggi le politiche di decarbonizzazione (*ibidem*, 76 ss.).

6. — *Conclusioni: l'UE come strategia di distrazione e occultamento* — Se c'è qualcosa che dai quasi vent'anni di crisi dell'UE i giuristi dovrebbero aver imparato è diffidare della neutralità dei parametri economici iscritti al cuore della «costituzione materiale» dell'UE (Menéndez, 2023) e delle regole da quelli ispirate. Si tratta di una strategia di distrazione dell'analisi e di occultamento dei conflitti, come accennato al par. 3.

La crisi debitoria scoppiò dopo il 2008 in Europa non certo perché la Grecia aveva falsificato i bilanci per entrare nell'euro, bensì perché l'architettura di Maastricht, con l'enfasi quasi esclusivamente posta sulla finanza pubblica, volutamente ignorava (e ignora) i rischi provenienti dalla finanza privata (Bagnai, 2011, 13). Irlanda e Spagna, alla vigilia delle loro crisi, avevano livelli di indebitamento bassissimi: l'eccesso di esposizione delle banche private causò, allo scoppio delle bolle speculative (sui titoli tossici e sull'edilizia), la necessità di salvataggi bancari ricorrendo all'indebitamento pubblico. Per la Grecia (e in parte anche per l'Italia) la crisi fu dovuta alla perdita dei meccanismi del cambio tra monete nazionali nel mercato unico, in assenza dei quali gli squilibri delle partite commerciali sono stati troppo a lungo ignorati nell'interesse dei Paesi esportatori di merci e capitali (Germania, *in primis*), finché non arrivò l'evento catastrofico nell'impreparazione generale (Cesaratto, 2016, 331 ss.). A monte di quella crisi, secondo la narrazione ufficiale europea, vi sarebbero stati l'irresponsabilità dei governi eccessivamente indebitati e la scarsa vigilanza dei mercati privati (che fino all'ultimo prezzavano i titoli greci, italiani, spagnoli, ecc., al pari di quelli tedeschi). Ma ai più è sfuggita la responsabilità di Commissione e Bce nella deliberata strategia di ampliare il mercato

finanziario europeo attraverso le operazioni su collaterale, a imitazione degli Usa (c.d. pronti contro termine, o «*repo markets*»: Gabor, Ban, 2016). Diversamente dagli Usa (ove il collaterale più ambito sono i titoli del Tesoro, per definizione di identico rischio), nell'UE non esistevano titoli europei del debito (se non in quantità irrisorie, almeno prima del Ngeu), così che le operazioni speculative delle banche dovevano avvalersi del collaterale dei titoli del debito pubblico dei singoli Stati membri. La strategia di Commissione e Bce fu, allora, quella di allearsi con le banche private per ampliare le dimensioni del mercato, incentivando la moltiplicazione del collaterale necessario alle speculazioni della finanza privata europea, cosa che avvenne prezzando (irresponsabilmente) i titoli pubblici europei allo stesso modo, nella consapevolezza della pericolosità di simili operazioni (*ibidem*). Ma nessuno chiamò a responsabilità i vertici di quelle istituzioni europee, scaricando su lavoratori, pensionati e piccoli risparmiatori i costi dei salvataggi pubblici. Molto si è detto sulla generosità delle deroghe alla disciplina degli aiuti di stato concesse dalla Commissione nei confronti dei salvataggi bancari (Contaldi, 2019, 18 s.; Cyndecka, 2021), così come sull'evoluzione positiva della disciplina di salvataggi (Unione bancaria) e della prassi della Commissione sugli aiuti di stato alle banche (Cyndecka, 2021). Ma sono pochi quelli che, anziché il dito, vedono la luna e riconoscono la vera natura del mercato interbancario europeo, a prescindere dai puntuali salvataggi pubblici di questa o quella banca: un mercato ampiamente sovvenzionato dalle operazioni di rifinanziamento «straordinarie» della Bce (ben oltre i *quantitative easing*), ossia un regime sussidiato, in cui la Bce trasferisce i rischi dal settore privato a quello pubblico (Giordano, Lapavitsas 2026; Gabor 2023). Si tratta di una riedizione, rivista e aggiornata, del concetto di contro-mercato (*contre-marché*) coniato da Braudel (Braudel, 1981, 41), che nel caso dell'euro viene imposta dalla strutturale frammentazione lungo linee nazionali del mercato della moneta e dall'esigenza della Bce di occultare i rischi di rottura dell'euro attraverso un generoso finanziamento occulto delle banche private (Giordano, Lapavitsas, 2026). Ma l'esito «oligarchico» non muta. Dietro l'etichetta che troneggia nei Trattati europei dell'«economia sociale di mer-

cato», che sembra gerarchizzare ogni altro bene, principio o interesse di rango primario al funzionamento concorrenziale dei mercati e che, pertanto, giustamente attira le analisi critiche dei giuristi interessati alla de-mercificazione del lavoro (Orlandini, 2025), si cela un'altra verità, che è poi quella che caratterizza la storia del capitalismo (Braudel, 1981). L'economia finanziarizzata è il dispositivo che garantisce il perpetuarsi del dominio del capitale sul lavoro dalla fine dei Trenta gloriosi; l'ordinamento europeo si preoccupa di garantirne gli attori principali (le banche private) instaurando un regime di *contro-mercato* in cui i prezzi non si formano spontaneamente, bensì «politicamente», per volere della «banca delle banche» (la Bce) al riparo da ogni autentica responsabilità.

Se si guarda a ciò che è accaduto nell'ambito degli aiuti di Stato, si ha un quadro almeno altrettanto istruttivo del «doppio standard» delle «regole economiche» europee. Dopo che le energie della Commissione erano state efficacemente dirette contro la proprietà pubblica delle imprese in Italia, quale strumento di alterazione della concorrenza, la Corte di giustizia, con due decisioni seminali (sent. 17 marzo 1993, C 72-3/91, *Sloman Neptun*; sent. 7 maggio 1998, C 52-4/97, *Viscido*), faceva sparire dal radar della disciplina degli aiuti di Stato gli interventi normativi finalizzati a legittimare e incentivare il dumping salariale (e delle condizioni di lavoro, più in generale). In assenza di esborso di risorse pubbliche – si disse – il semplice vantaggio recato a una categoria di imprese da una disciplina derogatoria (applicare contratti di lavoro del Paese terzo d'origine a lavoratori marittimi imbarcati, anziché il contratto nazionale di categoria; derogare alla disciplina dei licenziamenti per i lavoratori precari dell'Ente poste italiano) non costituisce una forma di aiuto. Diversamente – ebbe a dire l'A.G. Jacobs nel caso *Sloman* – «l'intera vita economica e sociale di uno Stato membro» potrebbe finire sotto indagine solo invocando la norma del divieto di aiuti di Stato (Davies, 1995, 58 s.). In questo modo, però, si è finito per preparare la strada a politiche pubbliche di dumping salariale della portata di quelle adottate dalla Germania nel 2004 (riforme *Hartz IV*), che hanno orientato inevitabilmente il tipo di concorrenza all'interno dell'UE. Una concorrenza al ribasso che è

stata ampiamente sdoganata nonostante che l'art. 117 del Tce (attuale art. 151 Tfue), pure invocato nel caso *Sloman*, avrebbe imposto teoricamente la parificazione verso l'alto delle condizioni dei lavoratori, quale esito necessitato della concorrenza. Ma se questo era un argomento ancora spendibile alla fine dei *Trenta gloriosi*, nel noto caso *Defrenne* (sent. 8 aprile 1976, causa 43-75), la situazione era profondamente mutata dopo l'avvento della globalizzazione.

La strategia del dumping prefigurava ciò che si sarebbe poi realizzato con le riforme del mercato del lavoro in Italia già prima della crisi del 2008, per poi consolidarsi in esito a quest'ultima. La gestione in termini deflazionisti di tale crisi (politiche di austerità) rappresenta un caso da manuale della strategia di distrazione dell'UE. Le politiche del rigore patrocinate da Bruxelles (ed eseguite draconianamente in Italia dal governo Monti, sebbene fossero già state avviate dal governo Berlusconi IV, 2008-2011) puntarono dichiaratamente alla messa in sicurezza dei conti pubblici italiani. E, tuttavia, la procedura per deficit eccessivo avviata contro l'Italia nel 2009 si concludeva nel 2013 con un rientro del deficit sotto la faticosa soglia del 3% ma con un peggioramento del rapporto debito/Pil di ben 18 punti percentuali (Paternesi Meloni, Stirati, 2018). Ma la contraddizione è solo apparente, posto che il vero senso dell'austerità non era quello di rendere più sostenibili i debiti pubblici degli Stati membri stigmatizzati con l'acronimo di Piigs, bensì quello di ottenere una convergenza strutturale forzata verso il modello *export-led* tedesco (Scharpf, 2016). Un modello strutturalmente caratterizzato dalla sua capacità di disciplinamento del lavoro da parte del capitale (Polyak, 2024). Con la riduzione a colpi di austerità della domanda interna non si è solo riequilibrata la bilancia dei pagamenti, ma si è ridotto il volume del settore domestico nell'economia nazionale, a favore del settore delle esportazioni. Tale mutamento strutturale ha consentito la convergenza delle economie nazionali attorno al modello tedesco senza bisogno di uniformare i modelli delle relazioni industriali e della contrattazione salariale (per la quale l'UE è a corto di competenze): essendo aumentato il peso dei lavoratori nel settore dell'export, i vincoli di competitività sull'andamento dei salari impongono, in

pratica, la stessa politica salariale a prescindere dai modelli di contrattazione stratificatisi nelle prassi e nelle legislazioni nazionali (Scharpf, 2016, 20 ss.).

Ora che quel modello di crescita tedesco trainato dall'export è da almeno tre anni in profonda crisi, le istituzioni europee stanno tentando di rianimare, in mezzo a molte contraddizioni e resistenze, strumenti con cui ridare minimamente valore ai salariati e alla domanda interna, come testimoniato dalla direttiva sul salario minimo (annullata solo parzialmente dalla Corte di giustizia, sent. 11 novembre 2025, C-19/23). La democrazia economica in senso stretto (partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa) potrebbe costituire un altro ingrediente della reazione al collasso del modello economico euro-tedesco, ma i segnali che provengono dall'Italia (l. n. 76 del 2025) dimostrano che, senza un recupero della forza *politica* del lavoro, si ottengono riforme ottriate, concesse dall'alto in cambio di legittimazione a favore di governi decisionisti, refrattari al dissenso organizzato (v. il famigerato «decreto sicurezza», d.l. n. 48/2025). La Costituzione italiana è stata scritta nella consapevolezza della natura strutturale e non congiunturale della crisi del costituzionalismo liberale, in quanto fondato su una «erronea antropologia» (Massa Pinto, 2025, 444). Le forze della restaurazione neo-liberale hanno lavorato per disarticolare l'antropologia solidale e sociale posta a fondamento del progetto costituzionale. Senza una rifondazione antropologica del soggetto (Pennacchi, 2025), i tentativi delle istituzioni europee e dei governi ivi rappresentati vanno letti per quello che sono, degli sforzi più o meno convinti per continuare a «comprare tempo» (Streeck, 2013), il più pericoloso dei quali è rappresentato dal tentativo di riconversione bellica delle economie e delle società europee (Guazzarotti, 2025).

### *Riferimenti bibliografici*

- Angiolini V., Mangia A. (1997), *Politica industriale*, in M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 968 ss.
- Bagnai A., (2011), *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, *Costituzionalismo.it*, n. 3.

- Baran P., Sweezy P. (1968), *Il capitale monopolistico: saggio sulla struttura economica e sociale americana* (ed. orig. 1966), Einaudi, Torino.
- Barba A. (2011), *La redistribuzione del reddito nell'Italia di Maastricht*, in L. Paggi (cur.) *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, Roma, Carocci.
- Barba A., Pivetti M. (2016), *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur.
- Bartolucci L. (2025), *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del Parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, *Quaderni costituzionali*, n. 1, 97 ss.
- Bellofiore R., Garibaldi F. (2022), *L'ultimo metrò. L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*, Milano-Udine, Mimesis.
- Bilancia F. (2022), *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Borioni P. (2020). *Democrazia economica e socialismo*, in *La Fionda*.
- Brancaccio E. (2024), Audizione dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 16 maggio 2024, <https://www.emilianobrancaccio.it/2024/05/16/una-crepa-nelle-nuove-regole-di-bilancio-europee/>.
- Brancasi A. (2018), *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, *Diritto pubblico* n. 2, 415 ss.
- Braudel F. (1981), *La dinamica del capitalismo*, Bologna, il Mulino [ed. orig. 1977].
- Celi G., Ginzburg A., Guarascio D., Simonazzi A. (2020), *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, il Mulino.
- Cesaratto S. (2016), *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia, Imprimatur.
- Chessa O. (2016), *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene.
- Conzutti A. (2024), *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- Curli B. (2012), *Italian privatization and the European Commission in the 1990s*, *Journal of European Integration History*, n. 2, 285 ss.
- Dahl R. (1989), *La democrazia economica* [ed. orig. 1985], Bologna, il Mulino.
- D'ANDREA S. (2022), *L'Italia nell'Unione Europea. Tra europeismo retorico e dispotismo «illuminato»*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Dani M. (2024), *La banca centrale nel diritto pubblico europeo*, Milano, Franco Angeli.

- Davies P. (1995), *Market Integration and Social Policy in the Court of Justice*, *Industrial Law Journal*, n. 1, 49 ss.
- De Ioanna P. (2016), *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 196 ss.
- Gabor D., Ban C. (2016), *Banking on Bonds: The New Links Between States and Markets*, *Journal of Common Market Studies*, n. 3, 617 ss.
- Gabor D. (2023), *The (European) derisking state*, *Stato e mercato*, n. 127, 53 ss.
- Garbellini N. (2022), *Italy's Recovery Plan Shows Why Public Spending Isn't Always «Left-Wing»*, *Jacobin* (25 gennaio 2022).
- Giordano M., Lapavistas C. (2026), *Ecb monetary policy in a quandary*, *European Law Open* n. 1.
- Graeber D. (2012), *Debito. I primi 5.000 anni*, Il Saggiatore, Milano.
- Guarascio D., Zezza F. (2024), *Nuova austerità alle porte? Un'analisi delle nuove regole fiscali europee*, *Eticaeconomia.it*.
- Guarino G. (1992), *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, *Quaderni costituzionali* n. 1, 45 ss.
- Guazzarotti A. (2024), *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, Milano, Egea.
- Guazzarotti A. (2025), *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del «Rearm Europe»*, n. 1, p. 56 ss.
- HEIMBERGER P. (2023), *Debt sustainability analysis as an anchor in EU fiscal rules. An assessment of the European Commission's reform orientations*, Ipol.
- Lassandari A. (2025), *L'accordo del luglio 1993 e lo «stallo» dei salari. Un modello da ripensare*, *Rivista giuridica del lavoro*, n. 1, 3 ss.
- Leon P. (2016), *I poteri ignoranti. Ascesa e caduta dell'economia dell'accumulazione*, Castelvecchi, Roma.
- Massa Pinto I. (2025), *Il lavoro come dovere*, *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2, 426 ss.
- Menéndez A. (2023), *The 'Terrible' Functional Constitution of the European Union. 'Sound' Money, Economic Freedom(s) and 'Free' Competition*, in M. Goldoni, M.A. Wilkinson (cur.), *The Cambridge Handbook of the Material Constitution*, Cambridge, Cup, 351 ss.
- Orlandini G. (2025), *Il lavoro nei Trattati dell'UE*, *Rivista giuridica del lavoro*, *Quaderno 11-1/2025*, 46 ss.
- Pasinet L. (1998), *The Myth (or Folly) of the 3 Percent Deficit/Gdp Maastricht «Parameter»*, *Cambridge Journal of Economics*, n. 1, 103 ss.

- Pallante F. (2025), *Dalla parte del lavoro: la Costituzione e il necessario riequilibrio dei rapporti economici*, *Rivista giuridica del lavoro*, *Quaderno 11-1/2025*, 29 ss.
- Paternesi Meloni W., Stirati A. (2018), *Austerità in Italia: i sacrifici alimentano il debito*, *Economia e Politica*.
- Pennacchi L. (2025), *Nonostante Hobbes. Lavoro Antropologia Democrazia*, Castelvecchi, Roma.
- Polyak P. (2024), *The silent losers of Germany's export surpluses. How current account imbalances are exacerbated by the misrepresentation of their domestic costs*, *Comparative European Politics*, Vol. 22, 31 ss.
- Predieri A. (1998), *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli.
- Romaniello D., Stirati A. (2025), *Output potenziale vs piena occupazione: implicazioni per l'economia italiana di un cambio di paradigma*, *Economia e Politica*.
- Salmoni F. (2021), *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, Cedam.
- Salmoni F. (2024), *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, *Consulta online*, 848 ss.
- Scharpf F. (2016), *Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community*, *Mpifg Discussion Paper 16/15*.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Streeck W. (2024), *Globalismo e democrazia. L'economia politica del tardo neoliberismo* [ed. orig. 2021], Milano, Feltrinelli.
- Tronti L. (2023), *La questione salariale italiana. Caratteri di lungo periodo e prospettive di risoluzione*, *Sinapsi*, XIII, n. 2, 61 ss.

Valerio Speziale\*

## Sindacato e politiche economiche in Europa e Italia

SOMMARIO: 1. Sindacato, politiche economiche, democrazia economica. — 2. Sindacato e sciopero. — 3. La concertazione e la Costituzione. — 4. La concertazione in Italia. — 5. Il dialogo sociale. — 6. Concertazione e democrazia. — 7. Fine della concertazione e influenza del sindacato sui processi economici. — 8. Sindacato e politiche economiche nell'Unione europea. — 9. Sindacato e politiche sociali nell'Unione europea. — 10. Dialogo sociale e consultazione sindacale nell'Unione europea. — 11. Conclusioni.

1. — *Sindacato, politiche economiche, democrazia economica* – Il sindacato ha da tempo svolto un ruolo nella definizione delle politiche economiche quale interlocutore e a volte codecisore degli Stati nazionali e della UE, che ne sono i protagonisti principali, tramite i bilanci, le politiche fiscali e del lavoro, gli investimenti pubblici, le misure dirette a regolare la concorrenza e la competitività dei mercati. Questi interventi riguardano ovviamente anche il lavoro, che, secondo una risalente definizione della UE degli anni '90, oggi riaffermata nel 2017, sono inclusi tra le riforme strutturali che ogni Stato membro deve attuare per ridurre la disoccupazione, stimolare la produttività, modernizzare i sistemi di protezione sociale.

Le forme giuridiche con cui il sindacato partecipa o vorrebbe partecipare alla politica economica sono diverse. Tale partecipazione può sicuramente essere considerata come una forma di

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università «G. D'Annunzio» Chieti-Pescara.

democrazia economica realizzata attraverso il coinvolgimento di soggetti rappresentativi di interessi privati che operano all'esterno dei meccanismi tradizionali della rappresentanza politica (Parlamento, partiti) e sono peraltro in grado di condizionarne gli esiti anche dal punto di vista della gestione dell'economia. Si tratta certamente di una estensione della nozione tradizionale di democrazia economica, che esprime il «peso aggiuntivo» che grandi organizzazioni possono avere in considerazione del rilievo economico degli interessi rappresentati.

Tale estensione della democrazia esprime anche in modo coerente quanto previsto dal comma 2 dell'art. 3 della Costituzione. Il coinvolgimento del sindacato nella gestione economica è uno strumento per assicurare *«l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica ed economica del paese»*. Infatti, la forza rappresentativa delle organizzazioni sindacali serve a ridurre gli ostacoli che impediscono tale partecipazione. La Corte costituzionale, con numerose sentenze, ha connesso il secondo comma dell'art. 3 ad altre disposizioni della Costituzione, quale strumento per garantire l'effettivo godimento di diritti fondamentali e per assicurare relazioni sociali ed economiche più eque e giuste. Il coinvolgimento del sindacato nella gestione dell'economia contribuisce a realizzare tali obiettivi ed esprime una nozione di democrazia più ampia di quella propria dello Stato liberale tradizionale, perché la nostra legge fondamentale legittima anche forme di partecipazione diverse e proprie invece dello stato sociale.

Il ruolo del sindacato in questo ambito è sicuramente espressione, in primo luogo, della sua capacità, tramite la diffusione dei contratti collettivi, di influenzare dinamiche macroeconomiche fondamentali, come le risorse disponibili per le famiglie, la domanda aggregata di beni e servizi, il tasso di inflazione, il tasso di occupazione e di disoccupazione, oltre ai costi indiretti delle imprese legate alla disciplina di istituti giuridici fondamentali dei rapporti individuali e collettivi di lavoro.

Queste attività, realizzate sia a livello macroeconomico che micro nella dimensione aziendale, spiegano il rilievo crescente che le organizzazioni sindacali hanno svolto nell'influenzare le politiche

economiche. Esso, tuttavia, è anche e soprattutto espressione di dinamiche che si legano alla sua funzione politica, oltre che alla istituzionalizzazione del suo ruolo previsto da norme giuridiche o da prassi concretamente applicate.

2. — *Sindacato e sciopero* — L'influenza sul sistema economico delle organizzazioni sindacali può essere realizzata con strumenti diversi. Quelli più tradizionali sono lo sciopero e le forme di interlocuzione periodica tra Governo e organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori. La storia italiana è piena di scioperi generali per le riforme o contro alcune riforme (in materia di scala mobile, licenziamenti, pensioni) o per protestare contro leggi di bilancio ritenute inique.

Gli esiti di questi scioperi sono legati a fattori diversi (il tasso di partecipazione, la forza del sindacato, la debolezza del Governo) e risentono quindi di contingenze storiche precise. In Italia abbiamo avuto esperienze diverse, con scioperi che hanno di fatto condizionato le politiche del lavoro o economiche del nostro paese e altri, che, invece, hanno solo manifestato una ferma di opposizione politica alle scelte del Governo, senza peraltro incidere in modo significativo sugli esiti delle riforme avversate o richieste.

In ogni caso, anche quando non raggiungono i risultati sperati, lo sciopero, se è caratterizzato da un'ampia partecipazione dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali coinvolte, assume comunque un segno politico di opposizione a scelte economiche, che necessariamente influenza il dibattito pubblico e le stesse opzioni delle forze di governo e di opposizione. Inoltre, lo sciopero ha anche la funzione di riaffermare l'identità del sindacato e la compattezza del suo rapporto con iscritti e i lavoratori in genere, con una funzione «simbolica» di grande importanza e a volte superiore anche agli effettivi risultati conseguibili.

3. — *La concertazione e la Costituzione* — A parte le forme di interlocuzione e consultazione dei sindacati – su cui tornerò – indubbiamente una delle modalità più importanti di partecipazione alla politica economica è quella dei patti sociali e della concertazione.

Si tratta, come è noto, di una forma di gestione diretta dei processi economici, con accordi triangolari in cui un soggetto pubblico (il Governo) assume impegni insieme alle grandi organizzazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori in materia di lavoro, fisco, sanità, sviluppo territoriale, politiche sociali e altre ancora.

La concertazione, a differenza di altri paesi, non ha nel nostro sistema costituzionale una propria legittimazione diretta; tuttavia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 34/1985, pur individuando limiti ai contenuti di tali accordi, ha ribadito come essi non siano contrari alla nostra legge fondamentale. In questi casi, infatti, il sindacato opera come cooperante degli organi statali, con una funzione non riconducibile all'art. 39 Cost., ma comunque costituzionalmente legittima, nella misura in cui Governo e Parlamento mantengano le proprie prerogative decisionali e senza che vi sia, quindi, una alterazione delle forme di governo e della funzione legislativa. Questa giurisprudenza, insieme a quella che ha affermato la legittimità costituzionale dello sciopero politico o per fini non contrattuali, costituisce il fondamento giuridico della partecipazione delle organizzazioni sindacali alla determinazione, da parte del Governo, delle politiche in generale e anche di quelle economiche.

Questa mia breve analisi sarà dedicata esclusivamente all'Italia e all'Unione europea, senza esaminare i diversi sistemi che in Europa caratterizzano la partecipazione del sindacato alla definizione delle politiche economiche. In particolare, non potrò prendere in considerazione quello che, nella letteratura sociologica, politica ed economica, è stato definito, anche a livello europeo, come modello neo-corporativo, soprattutto con riferimento ai patti sociali tripartiti.

4. — *La concertazione in Italia* — La concertazione ha vissuto nel nostro paese diverse stagioni. Iniziata nei primi anni Ottanta (con un significativo precedente nel 1977), si è ulteriormente sviluppata negli anni '90, per poi protrarsi anche nel primo decennio del nuovo secolo. Questo fenomeno, tramite i cd. Patti triangolari, ha avuto sviluppi e contenuti diversi.

Vi sono state forme di «scambio politico», con un rapporto in

cui le parti si fanno reciproche concessioni tra risorse materiali (normative e finanziarie) e simboliche (cioè, di consenso e di legittimazione reciproca), come nel caso del Protocollo Scotti del 1983. Esse presuppongono disponibilità finanziarie nell'attore pubblico e la capacità dei soggetti stipulanti di accettare una diversa distribuzione dei sacrifici nel tempo. Questi ultimi, infatti, sono in genere più immediati per i lavoratori, in termini di contenimento delle retribuzioni o di mancato miglioramento delle condizioni di lavoro, rispetto ai benefici effettivamente conseguibili, che sono comunque più incerti.

Un secondo modello di concertazione è quello in cui le parti condividono gli obiettivi economici e sociali da perseguire, ma i tre soggetti si impegnano, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, a definire autonomamente i contenuti e le misure da realizzare, con un impegno politico sicuramente significativo, ma che non necessariamente presuppone uno scambio nel senso sopra delineato, né richiede risorse economiche che il soggetto pubblico si impegna a mettere a disposizione. Queste caratteristiche sono state proprie degli accordi triangolari degli anni '90, nell'ambito dell'obiettivo di realizzare politiche dei redditi che consentissero di ridurre l'inflazione e migliorare i livelli occupazionali.

La concertazione, come è noto, ha vissuto stagioni di grande successo e fasi di declino, legate a fattori economici e politici che ne hanno condizionato l'attuazione. Sostituita all'inizio di questo secolo dal «dialogo sociale» (che di fatto ne muta natura, prevedendo solo l'obbligo di consultazione delle parti sociali senza la necessità di definire un accordo) e dai patti sociali separati (che rompono il principio della necessità del consenso di tutti i soggetti sindacali, particolarmente di quelli più rappresentativi), ha avuto alcune significative manifestazioni anche nel primo decennio degli anni 2000 (come nel caso del Protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007). Successivamente la concertazione non ha più assunto quel carattere generale di strumento di governo dell'economia in generale e del lavoro in particolare.

Le ragioni di questa situazione sono diverse.

In primo luogo, vi sono fattori economici. Tra questi, la limita-

zione delle risorse disponibili, anche per effetto di un debito pubblico crescente. Va inoltre considerata la riduzione dell'autonomia nelle scelte di politica economica per effetto dei vincoli europei, che enfatizza in modo ulteriore la mancanza di disponibilità finanziarie e comunque delegittima il Governo (e lo Stato nazionale) quale effettivo decisore in materia di politica economica. Infine, va ricordata la presenza di crisi strutturali che hanno imposto vere e proprie politiche di emergenza per evitare il *default* del sistema economico italiano, come nel 2011.

Un altro elemento che ha inciso sul declino della concertazione è il gap tra accordi realizzati (con contenuti assai ampi e obiettivi molto ambiziosi) e risultati concreti dal punto di vista economico. Gli accordi sono stati efficaci nel definire nuove regole nel sistema di relazioni industriali (si pensi al Protocollo Ciampi – Giugni del 1993) o nel condizionare il contenuto di futuri interventi normativi (secondo la prassi delle leggi – negoziate), con risultati a volte penalizzanti per i lavoratori, come nel caso del blocco delle forme di indicizzazione salariale, delle riforme delle pensioni o sulla flessibilizzazione dei contratti di lavoro. Invece, a parte il contenimento dell'inflazione (che è stato sicuramente un successo), i risultati economici conseguiti non sono stati particolarmente positivi. Si pensi, da questo punto di vista, soprattutto al miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, alla crescita economica dei territori e al superamento del divario tra nord e sud del Paese, all'incremento della qualità dei servizi e così via. Il che ha sicuramente messo in risalto la differenza tra il dispendio di energie e di credibilità nei confronti dei cittadini e dei lavoratori investiti nella concertazione e gli obiettivi raggiunti.

Tuttavia, il tramonto della concertazione è legato anche a fattori ideologici e politici. Tra questi, il «decisionismo», che teorizza la necessità di interventi tempestivi da parte degli unici soggetti legittimati ad emetterli (Parlamento e soprattutto il Governo), con una situazione che non consente lunghi e complessi negoziati con le organizzazioni sindacali. Inoltre, il consenso delle parti sociali viene considerato come un inammissibile potere paralizzante di veto che impedisce di realizzare interventi celeri ed efficaci in

materia economica o del lavoro. Vi è poi la teoria della «disintermediazione», intesa come connotazione negativa dei «corpi intermedi» (tra cui particolarmente i sindacati), visti come ostacoli alla modernizzazione, come élite incapaci di rappresentare i nuovi lavori, come fattore di immobilismo da «rottamare» perché espressivi di un novecento oramai superato, o come espressione di soggetti che si frappongono al «popolo» e alle forme di democrazia diretta esercitate attraverso strumenti informatici (secondo i postulati dei populismi di destra e di sinistra).

Va detto, peraltro, che se la concertazione è tramontata come metodo generale di governo dell'economia e del lavoro, essa è tuttavia rimasta come strumento utilizzabile in particolari situazioni di emergenza, come nel caso dei Protocolli Covid 19. Oppure essa è stata utilizzata per supportare decisioni politiche impopolari da parte di Esecutivi deboli, come è accaduto, paradossalmente, allo stesso Renzi (uno dei fautori più convinti della «disintermediazione»), che, in materia di pensioni e di incrementi retributivi nel settore pubblico, ha stipulato accordi di concertazione con Cgil, Cisl e Uil nel settembre e nel novembre 2016. Vi sono, inoltre, forme interessanti di concertazione che vengono realizzate a livello locale, tra enti territoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori (con una partecipazione assai ridotta di quelle imprenditoriali), con la stipula di contratti collettivi a forte contenuto sociale. Essi sono diretti a definire le politiche pubbliche a sostegno e protezione delle categorie più deboli della popolazione, con interventi relativi al *welfare*, alle tariffe, alla regolamentazione degli appalti pubblici (con particolare riferimento alla definizione di salari minimi non inferiori ad un certo livello), alle condizioni per il ricorso all'esternalizzazione dei servizi, agli interventi di edilizia residenziale pubblica e di consumo del territorio, al contrasto della precarietà, allo sviluppo territoriale, a programmi di reinserimento nel mondo del lavoro e così via.

Senza dubbio, peraltro, è possibile affermare che, a livello nazionale, la concertazione è stata relegata a fattore episodico di gestione di emergenze economiche e sociali, che, in alcuni casi ha prodotto effetti positivi (come nel caso dei Protocolli Covid o degli accordi

sopra indicati), mentre in altri è stato ridotto a processo formale finalizzato a legittimare, tramite l'accordo, decisioni unilaterali.

5. — *Il dialogo sociale* — Si è già detto che, all'inizio di questo secolo, la concertazione è stata sostituita dal «dialogo sociale», che di fatto ne muta natura, prevedendo solo l'obbligo di consultazione delle parti sociali senza la necessità di definire un accordo. In seguito, si è assistito ad un ulteriore ridimensionamento di questa forma di partecipazione che, nella sua versione originaria, si poneva l'obiettivo, se non di negoziare, quantomeno di attribuire all'interlocuzione con i sindacati un valore reale di scambio di opinioni da tenere in considerazione nell'ambito di decisioni finali rimesse comunque al Governo.

Oggi il dialogo sociale è stato sostituito dal semplice ascolto delle parti sociali, a cui vengono comunicati i programmi e le decisioni che si intendono assumere e la cui interlocuzione è nella maggior parte dei casi priva di qualsiasi effetto, con un intento soprattutto informativo. Tra l'altro si opera in un contesto dove le parti sociali vengono considerate tutte al medesimo livello importanza, a prescindere dalla effettiva capacità rappresentativa. Vi è qui la volontà di negare un ruolo fondamentale a coloro che, per esperienza storica e in base al principio di effettività, sono in grado di rappresentare parti importanti della società e con l'evidente intento di delegittimare ed isolare la Cgil, che è il sindacato più importante. Si può quindi dire che il dialogo sociale si è trasformato in una pratica selettiva e priva di struttura, che fatica a produrre risultati distributivi significativi o a generare fiducia tra i lavoratori ed è caratterizzata da un elevato livello di inefficacia.

6. — *Concertazione e democrazia* — I processi descritti, con la fine della concertazione o con la sua marginalizzazione e con lo svuotamento anche del dialogo sociale, esprimono una evidente regresso del livello democratico nel nostro paese. Il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione e nella realizzazione degli obiettivi di politica economica era, infatti, certamente anche fondato sulla scarsa forza politica degli Esecutivi (per la più ampia crisi di

legittimazione della politica e dello Stato democratico) e sulla necessità di ottenere il consenso dei destinatari di provvedimenti a volte impopolari e rappresentati da grandi organizzazioni sindacali. Essa, tuttavia, esprimeva anche un concetto di «democrazia progressiva», che ne ampliava i confini tradizionali e coinvolgeva la società civile nei processi economici, realizzando le finalità già descritte ed espresse dalla nostra Costituzione.

Questo restringimento degli spazi democratici è contestuale all'ulteriore processo di graduale svuotamento del ruolo del Parlamento, chiamato a ratificare le decisioni dell'Esecutivo senza possibilità di effettiva partecipazione al processo decisionale. Ne sono prova il continuo ricorsi ai voti di fiducia, ai decreti-legge o alla legge delega quali strumenti ordinari di governo. La delega legislativa è approvata in molti casi con un voto di fiducia e senza che quindi il Parlamento ne possa discutere i contenuti. In questi casi il Governo predispone la legge delega e ne ottiene l'approvazione senza alcun dibattito parlamentare, per poi realizzare autonomamente i decreti delegati, escludendo completamente il Parlamento e in evidente violazione dell'art. 76 Cost. Una deriva di carattere decisionista, che svuota il ruolo delle parti sociali e delle Assemblee legislative a favore delle decisioni del Governo e favorisce anche forme di pressione «lobbistica» svolta da centri di potere o anche da sindacati più consonanti con l'Esecutivo. Si tratta di un processo contrassegnato da scarsa trasparenza e da riduzione della legittimazione della democrazia rappresentativa, testimoniata anche dalle basse percentuali di partecipazione al voto alle elezioni locali e nazionali. Il tutto in piena coerenza con ideologie di tipo populista che privilegiano il ricorso diretto al «popolo» piuttosto che la fatica della mediazione e del consenso tra soggetti che esprimono diversi interessi e opinioni.

7. — *Fine della concertazione e influenza del sindacato sui processi economici* — In questo contesto, mi sembra assai improbabile che la concertazione possa trovare una nuova stagione che la veda protagonista. Probabilmente, solo la presenza di «shock esterni» di carattere economico o sociale (come la recente esperienza del Covid)

e la debolezza del Governo e del Parlamento potranno riesumare una pratica che sembra essere relegata alla gestione dell'emergenza e non quale forma strutturale di direzione dell'economia. Va detto, peraltro, che le prassi di concertazione territoriale non vanno trascurate, perché dimostrano la bontà di un metodo di regolazione dell'economia locale che rappresenta un fattore importante di partecipazione del sindacato.

Mi sembra, quindi, che la possibilità delle organizzazioni sindacali di influenzare le scelte economiche nazionali si muova all'interno di strumenti tradizionali. Tra questi, lo sciopero, la presenza costante sui mass media e sui social per condizionare la formazione dell'opinione pubblica, la mobilitazione di massa anche non connessa alle astensioni dal lavoro, l'alleanza con movimenti non sindacali per la giustizia climatica, con le reti del mutualismo, con i movimenti che lottano per i diritti sociali e civili dei migranti. Anche la proposizione di referendum può, entro certi limiti, svolgere una funzione positiva di coinvolgimento molto esteso su obiettivi di giustizia sociale, economica e del lavoro. Un obiettivo da perseguire anche indipendentemente dall'esito positivo della consultazione referendaria, oggi molto improbabile in conseguenza del *quorum* assai elevato, purché la partecipazione sia comunque ampia e i risultati favorevoli all'abrogazione siano maggioritari.

Tutti questi strumenti, ovviamente, non sono paragonabili a prassi concertative, che consentano una gestione diretta dei processi economici. Essi, tuttavia, possono svolgere comunque una funzione assai importante, soprattutto nella misura in cui, tramite un'ampia mobilitazione, siano capaci di esprimere un'opposizione a scelte economiche non condivise. Non vanno sottovalutati, infatti, i riflessi che queste forme di lotta e di espressione di dissenso possono produrre in un contesto dove «l'immagine» è uno dei fattori fondamentali per condizionare l'azione politica in modo consistente.

8. — *Sindacato e politiche economiche nell'Unione europea* — La capacità del sindacato di influenzare le politiche economiche dell'Unione europea deve essere valutato in modo distinto in relazione a

obiettivi macroeconomici generali o a quelli inerenti alle politiche sociali, a cui sono dedicati gli artt. 151 e ss. del Tffue.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sia in relazione all'assetto normativo ed istituzionale, sia in rapporto alla realtà concreta, l'influenza delle organizzazioni sindacali è molto limitata. Le scelte macroeconomiche della UE (fiscalità, bilancio, debito, politiche monetarie) sono definite da altri organismi (Eurogruppo, Commissione Europea, Ecofin, Bce, Parlamento Europeo, soprattutto per quanto attiene alla predisposizione del bilancio dell'Unione). Una situazione che non muta nonostante il Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione effettuati una concertazione semestrale tra il Consiglio, la Commissione e le parti sociali, con uno scambio di opinioni sulle politiche monetarie e di bilancio e sull'andamento dei salari. Inoltre, i sindacati partecipano anche alla discussione su tali politiche macroeconomiche, oltre che occupazionali, nell'ambito del Semestre Europeo.

In tale ambito, la Confederazione Europea dei Sindacati (Ces), nonostante un miglioramento formale nel coinvolgimento nelle consultazioni nel corso degli anni, ha più volte espresso insoddisfazione per la scarsa capacità di influenzare effettivamente le decisioni finali. Si può ben dire che, a questo livello, la capacità del sindacato di condizionare i contenuti delle politiche macroeconomiche è pressoché nulla, se non tramite forme di pressione sui gruppi politici presenti nel Parlamento europeo.

D'altra parte, anche nel caso in cui le normative prevedono un obbligo di confronto dei sindacati a livello nazionale, si tratta di disposizioni assai lacunose. Ad esempio, nel Regolamento 2024/1263, che regola i Piani Nazionali Strutturali di Bilancio dei Paesi membri da presentare entro il 30 aprile, l'art. 11, par. 3, impone la preventiva consultazione con le parti sociali. Tuttavia, non è specificato in quali forme e tempi essa debba avvenire, né si prevede alcun obbligo per il Governo di considerare le osservazioni ricevute durante il confronto. Ed infatti, in relazione al Piano 2024, l'Italia riferisce di aver sottoposto il documento ai sindacati, senza indicare quali sono state le osservazioni espresse e se e in che misura si è tenuto conto delle stesse (Borelli, 2025, 94). Il tutto in

coerenza con una disposizione che non impone nulla, se non la consultazione, in assenza, oltretutto, di eventuali sanzioni qualora essa non sia realizzata.

9. — *Sindacato e politiche sociali nell'Unione europea* — Per quanto riguarda le politiche sociali, a cui sono dedicati gli artt. 151 e ss. del Tfu, si è già detto che le competenze dell'Unione su aspetti fondamentali del rapporto di lavoro sono ascritte tra le riforme strutturali, necessarie ad assicurare la crescita e la stabilità degli Stati membri. Il Diritto del lavoro, dunque, è diventato uno strumento di politica economica, al pari delle politiche di bilancio, monetarie, relative agli investimenti pubblici, agli aiuti di stato e così via. Pertanto, il dialogo sociale, previsto dal Trattato e richiamato in una pluralità di fonti normative dell'Unione e dall'art. 8 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, diventa uno strumento attraverso cui le organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle imprese dovrebbero essere in grado di governare queste materie, nelle quali il rilievo economico è dominante. Infatti, nonostante la forte enfasi sui diritti fondamentali dei lavoratori e gli obiettivi virtuosi del modello sociale europeo, essi sono recessivi rispetto alla finalità di garantire solidità dei bilanci pubblici e stabilità delle finanze, con un rapporto di sovraordinazione dei vincoli economici sulla tutela del lavoro.

Tuttavia, nelle materie di competenza della UE, vi è stata una stagione di massima espansione del potere normativo delle organizzazioni sindacali, realizzato con le Direttive che, in esecuzione dell'art. 155 del Tfu, hanno recepito gli accordi delle parti sociali. Se è possibile discutere dei contenuti di tali accordi, non vi è dubbio, peraltro, che si tratta di una evidente valorizzazione del ruolo sindacale, soprattutto in considerazione del fatto che le Direttive in questione hanno in genere recepito integralmente il contenuto dell'accordo (o vi hanno apportato modifiche senza alterarne il disegno complessivo). Si tratta di un fenomeno che nel nostro Paese richiama quello delle leggi negoziate. Tuttavia, l'esperienza italiana non è cristallizzata in fonti giuridiche di rango costituzionale o primario, ma si basa solo su prassi proprie del sistema di relazioni industriali. Mentre, al contrario, le Direttive che recepiscono

accordi delle parti sociali sono parte della struttura normativa fondamentale dell'Unione, con un meccanismo che, pur senza imporre un obbligo giuridico, potenzialmente delega alle organizzazioni sindacali funzioni fondamentali di regolazione del lavoro.

Da anni ormai, il sistema normativo descritto non è più operativo in ambito generale con gli accordi intersettoriali e l'ultima Direttiva che ne recepisce il contenuto è la 2010/18/UE sul congedo parentale. Tuttavia, tra il 1999 e il 2018, a livello settoriale otto accordi tra le parti sociali sono stati convertiti in altrettante Direttive. Le ragioni del depotenziamento di questo sistema di produzione normativa sono molteplici. Vi sono, in primo luogo, vincoli istituzionali, come ad es. la regola dell'unanimità richiesta in determinate decisioni, a cui si affiancano condizionamenti politici, come l'allargamento della UE ad un numero più elevato di paesi con ordinamenti giuridici molto differenti ed evidenti contrasti sulle regole da introdurre. Si aggiungono, poi, limiti economici, quali l'enfasi sulla stabilità economica e finanziaria o la flessibilità del lavoro, ma anche fattori legati alla debolezza dei sindacati europei, connessa alla frammentazione del mercato del lavoro, alla deindustrializzazione e alla riduzione della densità sindacale. In questo contesto anche l'opposizione delle organizzazioni degli imprenditori (in particolare di Business Europe) ha giocato un ruolo importante.

La Commissione europea, con la propria comunicazione del 25 gennaio 2023 sul rafforzamento del dialogo sociale, sottolinea come *«nell'ultimo decennio le parti sociali europee intersettoriali non hanno negoziato alcun nuovo accordo da attuare mediante diritto della UE»*. La stessa Commissione ha invitato le parti sociali a trattare e concludere un maggior numero di accordi. Tuttavia, non è dato sapere se questo auspicio verrà realizzato, anche alla luce degli sviluppi ulteriori, tra cui la Dichiarazione Tripartita del 31.01.2024 – il Summit di Val Duchesse – e il Patto per il dialogo sociale europeo del marzo 2025. Le condizioni per un ritorno a questa modalità di formazione legislativa non sembrano, al momento, propizie, con un evidente indebolimento delle organizzazioni sindacali nella regolazione di discipline importanti in materia di lavoro.

10. — *Dialogo sociale e consultazione sindacale nell'Unione europea* — Il dialogo sociale, tuttavia, si esprime anche con una intensa attività di confronto con le diverse istituzioni europee. Essa si manifesta in varie forme. Si pensi alla consultazione formale nel corso di elaborazione di una proposta legislativa in ambito della politica sociale (art. 154, c. 2, T<sup>fue</sup>), o alla partecipazione ad organismi istituzionali che esprimono pareri o raccomandazioni, come il Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione (art. 152, c. 2, T<sup>fue</sup>), il Comitato Economico e Sociale Europeo, il Comitato tripartito consultivo sulla sicurezza sociale e la salute del luogo di lavoro ed altri ancora. Non va dimenticata, poi, l'ampia partecipazione ad incontri, formali e informali, con varie istituzioni della UE. La Commissione, nella Comunicazione del 25 gennaio 2023 sopra indicata, mette in rilievo come negli ultimi 10 anni vi sia stato un numero assai elevato di consultazioni con le parti sociali, che hanno mantenuto in ritmo costante. Esse, inoltre, sono state compiute non solo sulle materie proprie della politica sociale di cui all'art. 153 del T<sup>fue</sup>, ma anche su materie diverse (ad es. governo societario sostenibile, trasparenza retributiva, mobilità sostenibile ecc.).

Le ultime Direttive UE su salario minimo e le piattaforme digitali hanno visto il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in fase consultiva. Questa consultazione formale non è avvenuta per il Regolamento sulla IA e sulla Direttiva sulla *Due Diligence*, anche se le OO.SS. sono state sentite informalmente quali *stakeholder*. Se esaminiamo i documenti della Ces vediamo che essa, pur apprezzando le Direttive sul salario minimo e sulle piattaforme digitali, ha espresso l'opinione che le sue richieste più ambiziose non siano state pienamente recepite nel processo decisionale o siano state indebolite. Si tratta di una conferma della scarsa capacità dei sindacati di influenzare concretamente le decisioni finali, con un problema già sollevato nel contesto del Semestre Europeo.

Dal punto di vista istituzionale, nell'ambito della UE, la partecipazione sindacale alla gestione dell'economia, sia nella sua dimensione macroeconomica più ampia, sia in relazione alle politiche sociali, è supportata da un apparato normativo assai esteso, che attribuisce alle organizzazioni sindacali un potere di

consultazione molto ampio. Tale potere ha caratteri diversi, meno intenso nelle politiche economiche generali, più stringente in quelle sociali. In quest'ultimo caso, accanto alla partecipazione ad incontri con le istituzioni della UE, l'assetto dei Trattati è tale da consentire alle organizzazioni sindacali, se vogliono, sono in grado di farlo e vi è il consenso delle istituzioni dell'Unione, di esercitare poteri normativi estesi, con una vera e propria costituzionalizzazione del dialogo sociale.

D'altra parte, la Commissione UE ha anche recentemente espresso l'opinione che il dialogo sociale «è un caposaldo del modello sociale europeo», dove «uno dei principali obiettivi della UE è il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro». Il dialogo e la contrattazione collettiva «rappresentano strumenti essenziali a tale scopo, in quanto contribuiscono a una maggiore produttività, garantendo al contempo l'equità sociale, un ambiente di lavoro di qualità e la democrazia sul posto di lavoro. Un'Europa sociale forte necessita di parti sociali forti». Per tale ragione la UE «promuove il ruolo delle parti sociali ed esorta a migliorare il dialogo sociale» in tutti gli ambiti, in relazione agli accordi recepiti in Direttive, a quelli autonomi, al loro coinvolgimento per l'elaborazione delle politiche e dell'attività legislativa, al dialogo strutturale con le istituzioni UE (Commissione UE, 2023, 1, 2).

Molte di queste affermazioni hanno indubbiamente un carattere retorico e non escludono che il «modello sociale europeo» e il concetto di «economia sociale di mercato» comportino la subalternità dei diritti sociali e del lavoro ai rigidi vincoli di bilancio dettati dal Patto di stabilità e Crescita e ai principi regolatori del mercato interno necessari per tutelare le libertà economiche fondamentali (Orlandini, 2025, 48 ss.).

In verità, alcune delle Direttive recenti in materia di lavoro, pur con tutti i loro limiti, manifestano un rinnovato interesse per la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, in un processo, peraltro, ancora aperto a forti tensioni politiche. In tale ambito, va ricordata l'approvazione del 16 dicembre 2025 da parte del Parlamento europeo del c.d. «pacchetto Omnibus». La riforma incide in modo rilevante sulla Direttiva Csr (Corporate Sustainability Reporting Directive) e Csddd (Corporate Sustainability Due Diligence

*Directive*). Essa, esposta come «semplificazione» e riduzione della complessità delle normative, si è invece tradotta in sostanziale depotenziamento del loro contenuto attuata con una pluralità di innovazioni, che non è possibile descrivere in questa sede. L'ispirazione complessiva è quella di una riduzione dei diritti dei lavoratori, frutto, non a caso, di un diverso orientamento politico sostenuto da una maggioranza alternativa a quella attualmente esistente («Ur-sula»), con il Partito popolare europeo che ha votato insieme a gruppi politici diversi (Patrioti, Conservatori e Sovranisti).

Inoltre, a conferma di un contesto non particolarmente favorevole per i lavoratori, vi è la vicenda del ricorso alla Corte di giustizia europea della Danimarca (con intervento adesivo della Svezia) finalizzato a chiedere l'annullamento della Direttiva europea 2022/2041 sul salario minimo, per violazione dell'art. 153, c. 5, del Tfeue che esclude la retribuzione fra le materie che rientrano nella competenza normativa dell'Unione. Il problema era indubbiamente delicato, in quanto di fatto la Direttiva sembrava introdurre una regolazione su una materia vietata, anche alla luce di suoi precedenti decisioni. In particolare, l'art. 5, comma 2, della fonte europea, con l'identificazione di criteri specifici di predeterminazione del salario minimo, poteva costituire «una diretta ingerenza del diritto dell'Unione nella determinazione dei salari all'interno (della UE)» (Cgue 19.6.2014, da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, punto 33, con indicazioni di altri precedenti conformi) (Pascucci, Speciale, 2021, 755 ss.; Pascucci, 2023, 262 ss.). La Corte di giustizia ha respinto le eccezioni finalizzate a invalidare l'intera Direttiva, ed è intervenuta eliminando solo le disposizioni dell'art. 5 che di fatto condizionano il contenuto di una possibile legislazione nazionale in materia.

Si è in presenza, come è evidente, di una situazione in cui, accanto ad orientamenti della UE favorevoli alla tutela dei lavoratori, se ne affiancano altri di segno opposto. Tuttavia, l'assetto istituzionale e l'atteggiamento degli organi di vertice della UE esprimono un potenziale coinvolgimento dei sindacati nella gestione dell'economia e delle politiche sociali del tutto sconosciuto, ad es., nel nostro Paese. Da questo punto di vista, la democrazia economica a livello europeo

presenta un quadro più ampio e inclusivo di quella nazionale per quanto attiene la partecipazione del sindacato.

Ovviamente, la presenza di un assetto istituzionale che valorizza il ruolo e le funzioni del sindacato non significa necessariamente un elevato tasso di maggiore democraticità del sistema. Tale risultato dipende da fattori extra istituzionali, legati alla forza e capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali in un contesto dove la debolezza della Ces – dovuta a una pluralità di fattori e senza significativi miglioramenti negli ultimi anni – certamente non aiuta ad estendere la democrazia economica. Il tutto in un contesto dove, inoltre, la forza lobbistica delle organizzazioni imprenditoriali (come Business Europe) sembra rimasta immutata se non ulteriormente rafforzata.

Non vi dubbio, peraltro, che un sistema di regole giuridiche che costituzionalizza la partecipazione del sindacato alla gestione dell'economia non può che incrementare la sua capacità di influenza, svolgendo il ruolo di una vera e propria legislazione di sostegno, che condiziona anche i comportamenti delle istituzioni europee (come nel caso della Commissione e del Parlamento). In un contesto caratterizzato ancora da una prevalenza dei valori economici del mercato e della stabilità finanziaria su quelli della tutela dei diritti dei lavoratori, è corretto affermare che *«qualsiasi cambiamento è possibile solo con equilibri politici e, ancor prima, economico-sociali che lo rendono possibile»*, in uno scenario diverso da quello attuale. Pertanto, *«oggi c'è allora solo da confidare nel ruolo dei sindacati europei e, soprattutto, nazionali. Certo è necessario che questi ultimi (se ancora forti all'interno dei loro confini statali) non cedano all'illusione di una via nazionale alla difesa del modello sociale europeo e cerchino, se non la convergenza, perlomeno il coordinamento con quelli degli altri paesi»* (Orlandini, 2025, 65).

11. – *Conclusioni* — Il rapporto tra democrazia economica e sindacato è declinato in modo diverso nei vari Paesi europei e nella UE. Il ruolo delle organizzazioni sindacali in questo ambito è indiscutibile e appartiene alla costituzione materiale o all'assetto formale istituzionale presente nei vari Stati membri o nell'Unione. Una partecipazione autonoma e non subalterna, basata su un elevato livello di

rappresentatività delle organizzazioni sindacali, esprime una forma di democrazia più ampia, in grado di portare nei processi economici la *voce* di soggetti bisognosi di protezione economica e sociale, riequilibrando rapporti di forza e garantendo forme di tutela che non sempre le istituzioni rappresentative tradizionali (partiti, Parlamento, Governo) sono in grado di assicurare.

I risultati sono ovviamente legati a fattori storici, connessi all'evoluzione dei sistemi di relazione industriali, e/o a quelli istituzionali, derivanti dalle regole giuridiche esistenti. In Italia, la partecipazione del sindacato alla gestione dell'economia è in una fase regressiva, in un contesto più generale di indebolimento della democrazia rappresentativa e non solo economica. In questo ambito potrebbe essere utile introdurre riforme, anche costituzionali, che, in coerenza con il modello europeo, rafforzino il ruolo di sindacati effettivamente rappresentativi a partecipare alla definizione delle politiche economiche.

Non mi sembra, tuttavia, che vi siano le condizioni politiche e sociali, al momento, per realizzare queste riforme. Anche nella UE solo la modifica dei Trattati potrebbe cambiare gli assetti costitutivi dell'Unione e una simile esito non sembra, almeno per adesso, prospettabile (Orlandini, 2025, 63). L'evoluzione del sistema è quindi rimessa alle dinamiche delle relazioni industriali, con un ambito giuridico più favorevole a livello UE rispetto a quello nazionale. Si tratta di un processo i cui sviluppi non sono facilmente individuabili. Una visione realistica della situazione induce, peraltro, a ritenere che, almeno in Italia, la democrazia economica con la partecipazione dei sindacati stia vivendo, ormai da anni, una fase regressiva, di cui non è possibile prevedere la fine. Mi sembra quindi corretto affermare che *«in un contesto segnato dall'arretramento dei diritti e dalla involuzione delle dinamiche rappresentative, al sindacato spetta un ruolo non solo difensivo, ma anche propositivo e generativo: non più semplice mediatore tra interessi, ma attore capace di promuovere nuove forme di solidarietà, conflitto costruttivo e progettazione democratica»* (Tassinari, 2025, 85). Solo in questo modo la realizzazione di una democrazia economica più ampia, attuata con l'attiva partecipazione sindacale, può essere conseguita.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2009), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Pessi R. (a cura di), Cedam, Padova.
- AA.VV. (2010), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the Eu*, Pochet P., Maarten K., Natali D. (edited by), Etui, Brussels, 45 ss.
- Accornero A. (1985), *La parabola dello sciopero: un'indagine storica e sociologica*, *Stato e mercato*, 13, 41 ss.
- Ainis M. (2010), *La legge pervasiva. Il declino del Parlamento e l'ipertrofia del Governo*, Laterza, Bari.
- Baccaro L. (2002), *The Construction of «Democratic» Corporatism in Italy, Politics & Society*, 30, 327 ss.
- Bellardi L. (1999). *Concertazione e contrattazione: soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci, Bari.
- Bisson L. S. (2022), *European Social Dialogue: History, Characteristics, and Perspectives*, in *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 92, Suppl. 7, 660 ss.
- Bordogna L., Cella, G. P. (2022), *Le relazioni industriali. Fondamenti, teorie e trasformazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Borelli S. (2025), *La supposta neutralità delle fonti di regolamentazione del lavoro*, in *Rgl, Quaderno 11-1-2025, Il lavoro come fondamento della democrazia*, <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-1-2025-il-lavoro-come-fondamento-della-democrazia/>, 86 ss.
- Carrieri M. (2008), *L'altalena della concertazione. Patti e accordi italiani in prospettiva europea*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (2015), *La partecipazione incisiva*, Il Mulino, Bologna.
- Carrieri M. (2022), *Capitalismi fragili*, Fondazione Giacomo Feltrinelli, Milano.
- Copeland P., ter Haar B. (2025), *30+ Years of European Social Dialogue: What Way Forward After the Epsu-Case?*, *Industrial Law Journal*, 54, 628 ss.
- Commissione UE (2023), *Comunicazione del 25.01.2023 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>, 1 ss.
- Commissione UE (2025), *Patto per il dialogo sociale europeo del 5 marzo 2025 siglato tra Commissione europea e Ces*, <https://cgil.it>, 1 ss.

- Ferrera M. (2024), *The European Social Model in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Giugni G. (1985), *L'autonomia collettiva tra legge e Costituzione*, GC, I, 169 ss.
- Giugni G. (2003) *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna.
- Guardiancich I., Molina O. (2020), *International Labour Organization – The effectiveness of National Social Dialogue Institution*, in *Ilo Working Paper 16*, <https://www.ilo.org>, 1 ss.
- Leonardi S. (2013), *Gli anni della concertazione: un excursus storico-politico, Alternative per il Socialismo*, 25, 1 ss.
- Luciani M. (2023), *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Orlandini G. (2025), *Il lavoro nei Trattati dell'UE*, in Rgl, *Quaderno 11-1-2025, Il lavoro come fondamento della democrazia*, <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-1-2025-il-lavoro-come-fondamento-della-democrazia/>, 46 ss.
- Pascucci P., Speziale V. (2021), *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di Direttiva UE*, *Diri*, 749 ss.
- Pascucci P. (2023), *La direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, in AA.VV., Albi P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 259 ss.
- Pera G. (1985), *Note sulla sentenza n. 34 del 1985 della Corte costituzionale*, *FI*, I, 621 ss.
- Raimondi E. (2022), *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali*, Rgl, I, 90 ss.
- Regini M. (1981), *I dilemmi del sindacato. Conflitto e partecipazione nelle politiche del lavoro e dei redditi*, Il Mulino, Bologna.
- Santoro Passarelli F. (1985), *Considerazioni sulla sentenza n. 34/1985*, *Rdc*, I, 450 ss.
- Schmitter P.C. (1974). «*Still the century of corporatism?*», *The Review of politics*, 36, 85 ss.
- Streeck W. (1992), *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*, Sage, London.
- Tassinari A., Sacchi S. (2019), *Italy's oscillation from concertation to disintermediation – and back?* In: 26th Conference of Europeanists, Madrid, 22 June 2019.
- Tassinari A., Sacchi S. (2021), *A biased pendulum: Italy's oscillations between concertation and disintermediation*, in Ebbinghaus B., Weishaupt JT. (edited by), *The Role of Social Partners in Managing Europe's Great Recession. Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis?*, Routledge, London, 187 ss.
- Tassinari A. (2025), *Il sindacato, i partiti e i corpi intermedi: la rappresentanza*

*politica del lavoro e la sua erosione*, <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-1-2025-il-lavoro-come-fondamento-della-democrazia/>, 69 ss.

Traxler F. (2010), *Corporatism(s) and pacts: Changing functions and structures under rising economic liberalism and declining liberal democracy*. In: Pochet P., Keune M., Natali D. (edited by), *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*, Etui, Brussels, 45 ss.



## Interventi programmati



Vania Brino\*

## Il ruolo del sindacato nelle catene globali del valore: note introduttive

SOMMARIO: 1. Premesse sistematiche e questioni aperte. — 2. Verso una governance sociale delle catene globali del valore: strumenti e traiettorie evolutive. — 2.1. Istantanee sul ruolo sindacale nelle catene del valore: esperienze negoziali collettive e... — 2.2. ...e ambiti emergenti di azione nella *governance* societaria sostenibile. — 2.3. Gfas e *due diligence*: quali possibili sinergie? — 3. 3. — Conclusioni aperte.

1. — *Premesse sistematiche e questioni aperte* — Le brevi note che seguiranno intendono offrire un'istantanea su taluni avanzamenti, e altrettante criticità, riguardanti l'azione sindacale all'interno delle catene globali del valore (nel proseguo Cgv)<sup>1</sup>.

Il presupposto fattuale da cui partire, e che in questa sede possiamo solo richiamare, insiste sul deficit di regolazione che contraddistingue le Cgv, rendendole un terreno particolarmente sfuggente e complesso da governare (Brino, 2020; Sanguineti, 2020; Murgo, 2021; Micheli, 2023).

Se, da una prospettiva economico-organizzativa, esse rappresentano il modello prevalente, e possiamo quindi intenderle come espressione fisiologica delle trasformazioni che hanno investito il mercato a livello globale, diversamente, da una prospettiva giuridica,

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

<sup>1</sup> Ricordo che sul tema più generale della governance delle catene del valore RGL ha dedicato il n. 4/2021 a cura di Silvia Borelli, Daniela Izzi, Valerio Speciale e, qualche anno prima, il n. 2/2018 sul lavoro nelle imprese multinazionali a cura di Vania Brino e Enrico Gragnoli.

le Cgv sono le rappresentazioni, tra le più cangianti, delle patologie che affliggono lo scenario globale, e che vedono intensificato lo sfruttamento e la violazione dei più basilari diritti umani a seguito di una diffusa irresponsabilità dei poteri privati (Ferrarese, 2022).

La resistenza alla regolazione delle Cgv beneficia, in particolare, delle dinamiche asimmetriche di potere che in esse trovano terreno fertile di sviluppo, alimentando il dominio dell'impresa *leader* su filiali, fornitori e subappaltatori. Questi soggetti imprenditoriali, pur mantenendo una personalità giuridica autonoma, risultano vincolati in modo stringente alle direttive impartite dall'impresa, affermandosi un potere che travalica sia i confini territoriali in cui la stessa ha la sede legale, sia la sua perimetrazione organizzativa interna.

La catena del valore è, in questo senso, una delle configurazioni più incisive della centralizzazione del potere economico (su cui v. la relazione di Emiliano Brancaccio, in questo Convegno) e delle conseguenze nefaste del suo agire. Tale influenza pervasiva si manifesta in maniera tangibile sia con riferimento alle condizioni di lavoro, le quali risultano pregiudicate da fenomeni conclamati di *dumping* salariale e normativo, sia nell'indagine sulla titolarità e sull'effettività della *voice* collettiva dei lavoratori.

La progressiva dispersione del potere datoriale, in particolare, ostacola alla radice l'azione sindacale, posta una sostanziale discrasia tra il potere economico *apolide* delle imprese, che si fa strumento della «desogettivazione» (di cui ha parlato Lorenzo Zoppoli nella sua Introduzione, in questo Convegno), e il potere di rappresentanza dei lavoratori che, diversamente, trova nei confini nazionali il suo ambito originario e prediletto di declinazione. Ne deriva un contesto operativo marcatamente sfavorevole all'azione delle organizzazioni sindacali, e all'instaurarsi delle dinamiche tipiche dei sistemi di relazioni industriali che si fondano sui rapporti bilaterali diretti tra la rappresentanza datoriale e quella dei lavoratori.

Le prerogative del sindacato si scontrano quindi con un paradigma organizzativo frammentato, determinandosi una sostanziale disgregazione dell'unità negoziale, alla quale si accompagna una crisi della legittimazione rappresentativa e una notevole difficoltà

nell'attivazione dei tradizionali strumenti di autotutela collettiva. In questo senso, le Cgv ci appaiono come un compendio di elementi strutturali che, oltre ad ostacolare l'esercizio dell'azione sindacale, pregiudicano la presenza stessa delle organizzazioni collettive all'interno della catena. Ad essere esternalizzati, infatti, oltre ai costi del lavoro, ci sono quelli del conflitto, con il risultato che i classici meccanismi di contrattazione collettiva non trovano sufficienti spazi di affermazione.

Emergono, in altri termini, molteplici sfide per le organizzazioni sindacali. Gli interrogativi che si affacciano all'orizzonte, in una situazione geopolitica mondiale di estrema complessità, ruotano intorno al modello di sindacalismo da promuovere, nonché ai possibili spazi da riconoscere alle coalizioni multi-stakeholder (Ong, sindacati, consumatori) e alle campagne transnazionali e di solidarietà tra lavoratori. Sono interrogativi, questi, che si legano inevitabilmente al tema della base associativa e della capacità dell'organizzazione sindacale di essere rappresentativa in una «catena mondo» che si radica all'interno di differenziati sistemi di relazioni industriali (Laroche, Murray, 2024).

Le Cgv assumono le sembianze di un terreno accidentato per le organizzazioni sindacali, a fronte del quale è necessario immaginare nuovi percorsi e forme per una rappresentanza degli interessi collettivi capace di spingersi oltre i perimetri della singola impresa e del singolo ordinamento, riconoscendo così le istanze dell'intera filiera e dei suoi protagonisti più vulnerabili. Al di là delle declinazioni possibili, il nodo da sciogliere insiste sulla capacità del sindacato di fondere gli interessi locali di coloro che rappresenta con una prospettiva globale e di filiera, posti scenari regolativi profondamente eterogenei che ostacolano l'affermarsi di modelli di azione sindacale dotati di una proiezione globale.

2. — *Verso una governance sociale delle catene globali del valore: strumenti e traiettorie evolutive* — Ricostruita fin qui, sia pur brevemente, la cornice entro cui si colloca l'analisi, vorrei concentrarmi sugli strumenti agibili dalle organizzazioni sindacali per penetrare all'interno delle catene del valore, e così affermare il loro originario

ruolo di garanti dei diritti dei lavoratori. Non affronterò, invece, i profili di legittimazione ad agire del sindacato nei casi di violazioni attuate dalle imprese operanti all'interno delle Cgv. Sul punto mi limito a richiamare sia i numerosi casi sollevati da organizzazioni sindacali, a livello globale e/o locale, dinnanzi ai Pcn (Punti di Contatto Nazionali) dell'Ocse, sia la corposa casistica giurisprudenziale che ha visto il sindacato attivarsi in *partnership* con le organizzazioni della società civile per la difesa dei diritti violati (Bonfanti, 2021).

Volgendo lo sguardo al recente passato, sono gli accordi quadro globali (Gfas)<sup>2</sup> ad essersi affermati, sia pur con esiti altalenanti, come strumenti regolativi all'interno delle catene del valore (Gua-riello, Stanzani, 2018). La loro negoziazione coinvolge, come noto, le imprese multinazionali e le federazioni sindacali globali (Guf), e presuppone un dialogo finalizzato a regolare gli standard lavorativi e i rapporti tra le parti negoziali, nonché a definire modalità di attuazione e monitoraggio del loro contenuto. Dal primo Gfa, sottoscritto nel 1988 dall'Unione Internazionale dell'Alimentazione (Iuf) e dalla multinazionale Danone, ad oggi sono stati firmati più di 300 accordi, la maggior parte dei quali dalle Federazioni Sindacali Globali Industriali e Uni. Oltre a svolgere un ruolo centrale nella promozione del dialogo sociale, le Federazioni agiscono sia sul fronte della promozione a livello internazionale della cooperazione e solidarietà tra i sindacati, sia esercitando pressioni sulle organizzazioni internazionali per la tutela dei diritti dei lavoratori.

Portando invece l'attenzione sui più recenti strumenti della *governance* societaria sostenibile, emergono, sia pur in filigrana e in forme ancora embrionali, inediti spazi di azione per l'attore sindacale. Mi riferisco, in particolare, alle previsioni che introducono, sia a livello di singoli ordinamenti che a livello europeo e internazionale, nuovi obblighi di *due diligence* e di rendicontazione di sostenibilità in capo alle imprese, con il chiaro fine di favorire la responsabilizzazione,

<sup>2</sup> <https://cbsd.ilo.org/category/transnationalagreements/transnational-company-agreements>; [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/database-transnational-company-agreements\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/database-transnational-company-agreements_en).

trasparenza e tracciabilità delle imprese all'interno delle filiere produttive. Mi limito in questa sede a rinviare alla Direttiva 2024/1760, che introduce l'obbligo di *due diligence*, e alla Direttiva 2464/2022 sul *reporting* di sostenibilità, segnalando che il recente Pacchetto Omnibus potrebbe incidere in modo rilevante, per lo più semplificandolo, sul quadro di obblighi e responsabilità delle imprese dentro e oltre i confini europei (v. Borrelli, 2025).

Lo strumentario regolativo che si è via via definito, prima con i Gfas e più recentemente con le previsioni sui piani di *due diligence* e sul *reporting* di sostenibilità, si presenta chiaramente finalizzato a responsabilizzare gli attori economici nel mercato globale. Non è questa la sede per trattare diffusamente ciascuno di questi strumenti, ma è evidente che, pur nelle loro tipicità, sono apparati attraverso i quali si costruiscono nuovi perimetri di responsabilità giuridica ed etica, affermandosi così luoghi di tutela che si radicano dentro e oltre i confini organizzativi e territoriali dell'impresa che domina la catena del valore. Il tentativo che si vuole compiere, vuoi attraverso forme di dialogo sociale a livello globale (per l'appunto i Gfas), vuoi attraverso le previsioni in tema di *due diligence* e *reporting*, è quello di responsabilizzare le imprese e renderle più trasparenti (la relazione del prof. Denozza in questo Convegno ha rinviato per l'appunto all'impresa responsabile e trasparente). Per un verso, si intende agire sul versante della mitigazione dei rischi riconducibili alle dinamiche asimmetriche di potere tipiche delle Cgv, riportando le stesse entro assetti normativi certi e solidi in punto di responsabilità e di tutela. Per altro verso, gli strumenti evocati consentono di estendere gli assetti di tutela oltre il perimetro organizzativo e territoriale in cui ha sede l'impresa leader. I Gfas, così come i piani di *due diligence* e la rendicontazione di sostenibilità, contribuiscono infatti a creare una rete di protezione «a-territoriale», ovvero radicata all'interno della catena del valore, indipendentemente dalle specificità dei differenti sistemi in cui si sviluppa e dalla molteplicità di soggetti, giuridicamente indipendenti ma economicamente collegati, che la compongono.

Se poi valutiamo gli strumenti poc'anzi richiamati in ragione del grado più o meno elevato di coinvolgimento del soggetto sindacale,

come cercheremo di dimostrare, ci sono evidenze estremamente significative. La partecipazione dei lavoratori è infatti intesa in vari modi, sia con riferimento all'elaborazione del *reporting* di sostenibilità e del piano di *due diligence*, sia più in generale come asse strategica della *governance* societaria sostenibile, assumendo soprattutto la forma dell'informazione e consultazione (Spinelli, 2022). Fatte salve le possibili modifiche che potranno essere introdotte dal Pacchetto Omnibus, la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (Csrdd) e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (Csddd o Cs3d) aprono per i lavoratori e le loro organizzazioni nuovi campi d'azione, collocandoli nello spazio articolato e complesso delle catene del valore a presidio e promozione delle tutele dei lavoratori.

2.1. — *Istantanee sul ruolo sindacale nelle catene del valore: esperienze negoziali collettive e...* — Con riferimento specifico ai Gfas, l'analisi casistica riflette una tensione costante tra segnali di avanzamento, sia nella definizione degli standard di tutela (sul punto si registra un virtuoso richiamo alle fonti internazionali e, in particolare, ai *core labour standards* dell'Oil) che nel rafforzamento della *partnership* tra i soggetti negoziali, e vincoli strutturali derivanti dalle tipicità dei sistemi di relazioni industriali (Hennebert, Roberge Maltais, Coiquaud, 2023). Per un verso i Gfas rappresentano l'esito di processi negoziali particolarmente complessi e articolati, posta la connotazione transnazionale del loro ambito di applicazione e dei soggetti coinvolti. Sono in questo senso espressione di un dialogo sociale che trova radicamento oltre un singolo territorio, e che si traduce in uno spazio di condivisione e collaborazione tra soggetti portatori di interessi plurali.

Tra i casi più virtuosi in tal senso possiamo annoverare il Gfa del settembre 2025, tra Asos e la Federazione Internazionale dei Lavoratori dei Trasporti (Itf). Si tratta di un accordo che si presenta particolarmente avanzato e ciò si deve, in primis, alla previsione di un'interazione strutturata tra le organizzazioni sindacali a livello internazionale e locale. La forza organizzativa e la capacità di penetrazione dei sindacati locali sono, infatti, condizioni *sine qua non* per garantire la concreta attuazione delle previsioni negoziali.

Un ulteriore caso significativo è costituito dal rinnovo, il 26 agosto del 2024, dell'accordo tra IndustriALL Global Union, il Gruppo H&M e il sindacato svedese IF Metall. Di particolare rilevanza è il modello avanzato di relazioni industriali, che prevede sia una governance congiunta (con comitati nazionali di monitoraggio; un comitato direttivo globale; un comitato congiunto per lo sviluppo delle relazioni industriali), sia un articolato meccanismo di risoluzione delle controversie (il precedente più significativo in tal senso è il Gfa sottoscritto tra Inditex e IndustriALL Global Union, ma vedi anche il più recente Gfa di Enel del 2024).

Tra i fattori che maggiormente incidono sull'efficacia e sull'effettività dei Gfas vi è certamente il grado di partecipazione attiva e concertata tra tutte le parti coinvolte e, in particolare, tra le Federazioni sindacali globali firmatarie e le organizzazioni sindacali locali. Al contrario, la carenza di coordinamento o comunicazione sincronica tra i sindacati a livello internazionale, i sindacati che operano dove l'impresa ha la sede legale e le loro controparti locali costituisce un grave deficit di governance e di controllo nelle catene del valore.

L'effettività dei Gfas dipende inoltre dalla propensione al dialogo e alla collaborazione dell'impresa di vertice della catena. Evidenze empiriche dimostrano chiaramente che quanto più l'impresa riconosce e promuove il ruolo delle parti sindacali tanto più è garantita l'effettività dell'accordo. Del resto, la sottoscrizione di un Gfas rappresenta una leva strategica per promuovere il rispetto dei diritti e delle condizioni di lavoro nell'intera filiera coinvolta. Le ricadute positive sono sia dirette, ovvero derivanti dai contenuti di tutela dell'accordo, sia indirette, posto che in presenza di un Gfa è stata osservata una maggiore propensione dei vertici al rispetto dei diritti collettivi e al riconoscimento del ruolo delle rappresentanze sindacali (vedi in particolare i Gfas di Danone, Securitas, Solvay, Inditex, Chiquita, Quebecor World, Groupe Accor, Groupe Edf e Carrefour).

Infine, l'implementazione dei Gfas è pesantemente influenzata dal contesto in cui sono destinati a radicarsi. Le esperienze negoziali dimostrano che, in sistemi con una preesistente regolamenta-

zione relativamente solida, le organizzazioni sindacali possono realizzare importanti risultati in termini di promozione e tutela dei lavoratori. Diversamente, nei settori caratterizzati da elevata informalità, sfruttamento intensivo e scarsa presenza istituzionale, la loro capacità di intervento si riduce drasticamente. Se è vero quindi che i Gfas possono contribuire a rafforzare sia i diritti collettivi che individuali di coloro che operano all'interno delle filiere, al contempo la loro efficacia ed effettività dipende fortemente dal grado di riconoscimento e protezione di tali assetti di tutela negli ordinamenti in cui si collocano le imprese coinvolte.

Emerge così un quadro asimmetrico, dove l'effettività della tutela dei diritti dei lavoratori nelle Cgv è direttamente proporzionale alla forza negoziale dei soggetti sindacali, ma anche al supporto più o meno attivo delle istituzioni internazionali e nazionali. Inoltre, soprattutto se focalizziamo l'attenzione sulle esperienze più recenti, appare di fondamentale importanza la collaborazione e il coordinamento tra le organizzazioni sindacali firmatarie e gli attori della società civile, nonché la formazione di alleanze sindacali internazionali (Hennebert, Roberge Maltais, Coiquaud, 2023).

La propensione a ricorrere ai Gfas come strumento di governo della catena è presente in modo particolare nei settori in cui operano rappresentanti della società civile e in cui si verificano scandali che mettono a repentaglio l'immagine delle imprese coinvolte. Esemplificativo in questo senso è l'Accordo sulla Sicurezza Antincendio e degli Edifici in Bangladesh (*Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*), sottoscritto nel 2013 e rinnovato nel 2018 da oltre duecento imprese multinazionali, due Federazioni Sindacali Globali (Gufs), otto sindacati locali e le principali Organizzazioni Non Governative (Ongs) operanti nel settore tessile (ma lo stesso può dirsi per il caso H&M, Inditex, Carrefour e Chiquita tra gli altri). Ampliare la rete di parti interessate nella negoziazione e altresì nell'implementazione dell'accordo risulta essere un fattore decisivo per mitigare i rischi di dispersione, ineffettività e inefficacia dei Gfas.

2.2. — ...e ambiti emergenti di azione nella governance societaria sostenibile — Le previsioni in tema di *due diligence* e *reporting* di soste-

nibilità possono leggersi come nuovi presidi potenziali di riconoscimento e di promozione dell'azione collettiva, vuoi nella fase di definizione dei piani di *due diligence*, vuoi nel monitoraggio sulla loro attuazione, vuoi ancora nella predisposizione della rendicontazione di sostenibilità con finalità di trasparenza e tracciabilità di ciò che accade nella filiera. Si tratta, infatti, di previsioni che introducono doveri di nuova generazione ai quali corrispondono, «specularmente e in prospettiva, nuovi di diritti di partecipazione, azione e negoziazione (diretta e indiretta) dei lavoratori e delle loro rappresentanze» (Giovannone, 2024, 245). L'informazione e la partecipazione, sia a monte che a valle, possono agire da leve per la mitigazione delle esternalità negative e per favorire un clima interno più partecipato e meno conflittuale. Come osservato da autorevole dottrina le due direttive rivisitano il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori, sancendo il diritto dei lavoratori a partecipare alla regolamentazione (e alle decisioni) delle catene del valore globale (Daugareilh, 2025, 199).

Nell'impossibilità di affrontare nel dettaglio la Cs3d e la CsrD, ci limitiamo a qualche considerazione di carattere generale volta a mettere in evidenza i presidi attivabili dai soggetti sindacali, mentre non sarà possibile trattare dei punti deboli dei rispettivi articolati normativi (su cui v. diffusamente Guarriello, 2025).

Con riferimento specifico alla Cs3d, in attesa delle modifiche che potrebbero essere introdotte per effetto dell'*Omnibus Package* (si segnalano, in particolare, le previsioni che restringono la categoria dei portatori di interesse e che intervengono, riducendola, sulla legittimazione a presentare reclami in caso di violazione dei diritti umani e dell'ambiente), il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori procede su percorsi paralleli ma integrati.

Un primo ambito di operatività del soggetto sindacale è riconducibile alle previsioni che riconoscono la tipicità dell'azione sindacale a difesa degli interessi dei lavoratori della catena e, da qui, attribuiscono diritti e strumenti di intervento che consentono ai rappresentanti collettivi di essere interlocutori privilegiati delle imprese transnazionali. Ciò si realizza, anzitutto, per effetto dell'obbligo di consultazione preventiva, attribuito ai «dipendenti della società e ai loro

rappresentanti» (art. 7 par. 2; cons. 39 Cs3d), nell'elaborazione della politica societaria relativa al dovere di diligenza. Rileva, secondariamente, la previsione, indirizzata espressamente «ai sindacati e altri rappresentanti dei lavoratori», che li riconosce parti attive nelle procedure di reclamo a difesa dei soggetti lesi, qualora gli stessi «nutrano un legittimo timore circa gli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, delle attività della società stessa, delle attività delle sue filiazioni o delle attività dei suoi partner commerciali nella catena di attività della società» (art. 14).

Un secondo spazio di azione per il soggetto sindacale, pur se condiviso con tutti i portatori di interesse (art. 3 par. 1 lett. n), riguarda l'implementazione degli obblighi di *due diligence*. In particolare, gli Stati membri devono attivarsi affinché sia garantito un dialogo «significativo» (art. 5 lett. e, ma vedi anche cons. 38 Cs3d), «efficace» (art. 13 Cs3d; vedi anche cons. 40), e tale da riguardare la fase di raccolta delle informazioni necessarie sugli impatti negativi effettivi o potenziali, l'elaborazione dei piani di *due diligence*, l'adozione delle misure riparatorie adeguate in caso di violazione, le decisioni in merito alla possibile cessazione o sospensione del rapporto d'affari e, ancora, l'elaborazione degli indicatori qualitativi e quantitativi per il monitoraggio (art. 13 par. 3 Cs3d). Inoltre, si tratta di una consultazione che dovrebbe svilupparsi «durante l'intero processo di esecuzione delle azioni relative al dovere di diligenza», al fine di consentire «un'interazione e un dialogo autentici al livello appropriato» e «con periodicità adeguata» (cons. 65 Cs3d).

Le previsioni fin qui richiamate sollevano una serie di questioni che dovranno essere affrontate dai legislatori nazionali, e che riguardano l'identificazione dei soggetti sindacali legittimati, il contenuto della consultazione (non è chiaro se i rappresentanti devono limitarsi a considerare gli impatti sui dipendenti dell'impresa o, piuttosto, su tutti i lavoratori coinvolti nella catena del valore), le conseguenze di un eventuale diniego di consultazione da parte dell'impresa. Su questo come su altri aspetti gli Stati membri dovranno intervenire, anche tenuto conto del fatto che risulta «impregiudicato il pertinente diritto dell'Unione e nazionale in materia di diritti occupazionali e sociali nonché i contratti collettivi appli-

cabili» (art. 13 par. 7 Cs3d). Devono quindi essere fatti salvi i diritti all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione già previsti in altre fonti di diritto europeo e interno (cons. 65).

Spostando l'angolo di osservazione sulla Csr, il coinvolgimento del soggetto sindacale è espressamente previsto all'art. 19 bis Csr (e analogamente all'art. 29 bis per i gruppi) nel punto in cui dispone che «la direzione dell'impresa informa i rappresentanti dei lavoratori al livello appropriato e discute con loro delle informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità. Il parere dei rappresentanti dei lavoratori è comunicato, se del caso, ai pertinenti organi di amministrazione direzione e controllo». La formulazione dell'enunciato lascia intendere che il sindacato potrebbe essere un interlocutore dell'impresa non solo al termine del processo di *reporting*, e quindi per effetto di un mero diritto ad essere informato di quanto è stato inserito nella rendicontazione di sostenibilità, ma anche *in itinere*, posto che vi è l'obbligo di discutere «delle informazioni pertinenti» e dei «mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità». Sembra emergere, sia pur con connotazioni soft, la volontà di promuovere un ruolo attivo del sindacato nella definizione delle informazioni ritenute necessarie, nell'individuazione delle modalità attraverso le quali acquisirle e, da ultimo, nella verifica della loro veridicità e congruenza.

Al fine di rafforzare una partecipazione attiva dei portatori di interesse, e tra questi anche delle organizzazioni sindacali, possiamo invocare anche l'art. 19 bis Csr (par. 2, lett. a) nel punto in cui prevede che la rendicontazione di sostenibilità deve contenere informazioni relative al «modo in cui il modello e la strategia aziendali dell'impresa tengono conto degli interessi dei suoi portatori di interessi e del suo impatto sulle questioni di sostenibilità». Analoga previsione è contenuta con riferimento alla rendicontazione consolidata di sostenibilità (art. 29 bis, par. 2, lett. a, Csr).

2.3. — *Gfas e due diligence: quali possibili sinergie?* — Le sinergie che possono realizzarsi tra i Gfas e le previsioni sulla *due diligence* ci indicano un percorso ancora in via di definizione ma con evidenze

già significative. Per un verso la Cs3d può essere vista come un tentativo di formalizzare e rendere obbligatorie le pratiche che i Gfas hanno cercato di implementare attraverso esperienze di autoregolamentazione. Inoltre, la *due diligence* in materia di diritti umani può essere agita anche come leva che favorisce il dialogo sociale per la negoziazione dei Gfas. In tal senso sono condivisibili le osservazioni di illustre dottrina secondo la quale il dovere di vigilanza è destinato a diventare «un elemento strutturale del dialogo sociale nelle imprese multinazionali» pur se mancano dei rimandi espliciti nella Cs3d agli accordi globali (Daugareihl, 2025).

Per altro verso, i Gfas sono potenziali presidi di implementazione dei processi di *due diligence*, come peraltro ampiamente già dimostrato in alcune esperienze negoziali precedenti all'introduzione, sia a livello europeo che nazionale, delle nuove previsioni sulla *due diligence* (Sanguineti Raymond, Morato García, 2025, 250). Tra gli altri possiamo richiamare il Gfa tra Société Générale e Uni Global Union (2019), nel quale viene dato ampio spazio all'attore sindacale nella definizione del piano di *due diligence* dell'azienda. Analogamente, nel marzo 2022, la multinazionale belga Solvay e IndustriALL Global Union hanno rinnovato il loro Gfa, precisando che le parti contraenti lo considerano come «reazione» dell'impresa all'introduzione delle normative vincolanti in materia di *due diligence* sui diritti umani a livello nazionale e internazionale. Il Gfa prevede che la multinazionale crei un gruppo di lavoro per analizzare i diritti dei lavoratori presso i propri fornitori e per condurre un'analisi dei rischi potenziali in materia di diritti umani nella catena di fornitura.

Le analisi sulle più recenti generazioni di accordi globali di settore rivelano, inoltre, una chiara tendenza verso l'inclusione di riferimenti ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (Ungp), alla Dichiarazione tripartita di principi dell'Oil sulle imprese multinazionali e la politica sociale (Dichiarazione Mne) e alle Linee guida dell'Ocse per le imprese multinazionali, ovvero a fonti che prevedono espressamente la *due diligence* in materia di diritti umani nelle operazioni commerciali e nelle catene di approvvigionamento globali.

Per i Principi Guida, in particolare, i Gfas sono strumenti del dialogo sociale e consentono di rafforzare i processi di *due diligence*, in quanto si pongono come risultati di negoziazioni e consultazioni continue tra le imprese e i sindacati, sia globali che nazionali. Emerge una sorta di complementarità tra i due strumenti, che si rafforzano vicendevolmente al fine di responsabilizzare le imprese nella materia dei diritti umani e dell'ambiente. Tra i casi più virtuosi in tal senso possiamo nuovamente richiamare il Gfa tra Asos e la Federazione Internazionale dei Lavoratori dei Trasporti (Itf). La collaborazione tra i soggetti sindacali e l'impresa è particolarmente avanzata con riferimento ai processi di mitigazione dei rischi connessi alla violazione dei diritti umani e ambientali. In questi termini, l'accordo si configura come una potenziale leva attuativa degli obblighi di due diligence. Si realizza così una contaminazione di piani di intervento o, per meglio dire, una sinergia tra strumenti regolativi, gli uni su base volontaria, per l'appunto gli accordi globali, e gli altri che discendono da previsioni sempre più rese vincolanti in sede legislativa e che, potenzialmente, portano a nuove forme di influenza/coinvolgimento dell'attore sindacale nella gestione dell'impresa.

La visione sinergica tra Gfas e *due diligence* trova una singolare rappresentazione anche nella recente costituzione, lo scorso 20 maggio 2025, ad opera di Uni Global Union, IndustriALL Global Union e dei rappresentanti del governo tedesco, del Centro di competenza per la dovuta diligenza in materia di diritti umani. Il Centro sosterrà i sindacati nell'applicazione della legislazione europea e nazionale in tema di due diligence al fine di promuovere i diritti dei lavoratori nelle catene del valore globali.

3. — *Conclusioni aperte* — I percorsi di *governance* agibili dal sindacato nelle Cgv presentano tratti disomogenei e scomposti. Da un lato, persistono gravi ostacoli strutturali – quali la dispersione geografica, la debolezza del quadro normativo, l'eterogeneità dei modelli di relazioni industriali, la resistenza delle imprese e la persistenza di pratiche antisindacali – che ostacolano il radicamento di forme efficaci di rappresentanza globale degli interessi collettivi.

Dall'altro lato, si delineano nuovi spazi di rinnovamento per il soggetto sindacale grazie alle misure di governance societaria sostenibile di cui si è detto. Tuttavia, affinché questi spazi siano destinati ad estendersi, è necessario agire su più fronti al fine di rendere il sindacato parte attiva nei processi e nella governance sociale delle Cgv.

Anzitutto, in una prospettiva di rafforzamento del potere negoziale e di incidenza dell'attore sindacale nelle Gvcs, potrebbe essere utile intensificare le esperienze di azione congiunta con gli attori della società civile, ridisegnando quindi la platea dei potenziali interlocutori così da ampliare il perimetro del dialogo e individuare nuove leve di potere e di pressione sociale. A rilevare dovrebbe essere poi anche la promozione dell'agire *ex ante* del soggetto sindacale, nella definizione dei processi e delle azioni funzionali a prevenire le violazioni dei diritti dei lavoratori. Questo significa valorizzare le esperienze negoziali anche come vettori di «gestione» dell'impresa responsabile e trasparente, così da porsi in linea con il paradigma della sostenibilità. Il sindacato può in questo senso avere un ruolo decisivo al fine di rendere più responsabile e trasparente la filiera, agendo, anche avvalendosi di strumenti tecnologici, come soggetto che dev'essere messo nella condizione di conoscere ciò che accade nella filiera e quali sono le criticità prioritarie sulle quali intervenire.

Per affrontare le trasformazioni imposte dalle Cgv, il sindacato è chiamato quindi ad aggiornare le proprie strategie di azione, sperimentando nuove forme di organizzazione, rappresentanza e mobilitazione sia a livello locale che globale, contribuendo così alla costruzione di catene del valore che mettano al centro le persone e l'ambiente, non solo il profitto.

### *Riferimenti bibliografici*

Bonfanti A. (2021), *Accesso alla giustizia per violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo la catena globale del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, *Gdli*, n. 171, 369 ss.

- Borelli S. (2025), *Le politiche europee per la competitività e il Pacchetto Omnibus I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza*, in Guarriello F. (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, FrancoAngeli, 71 ss.
- Brino V. (2020), *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli.
- Daugareilh I. (2025), *Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza*, in Guarriello F. (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, FrancoAngeli, 230.
- Daugareilh I., *La consécration de la participation des travailleurs à la régulation des chaînes de production dans les directives Csr et C3d*, in Robin Olivier S., Pataut E. (eds.), *Les directives Csr et C3d et le droit social. Respecter les droits sociaux dans les chaînes de production mondiales*, Bruylant, in corso di pubblicazione.
- Ferrarese M. R. (2022), *Poteri nuovi: privati, penetranti, opachi*, Il Mulino.
- Giovanone M. (2024), *Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence*, *Federalismi.it*, n.3, 233 ss.
- Guarriello F. (a cura di) (2025), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, FrancoAngeli.
- Guarriello F., Stanzani C. (2018), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali. Dalla normativa internazionale all'analisi empirica*, Franco Angeli.
- Hennebert M.A., Roberge Maltais I., Coiquaud U. (2023), *The effectiveness of international framework agreements as a tool for the protection of workers' rights: A metasyntesis*, *Industrial Relations Journal*, 242 ss.
- Laroche M., Murray G. (eds.) (2024), *Experimenting for union renewal: challenges, illustrations and lessons*, Etui.
- Micheli F. (2023), *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*, Giappichelli.
- Myant M. (2023), *Multinationals and trade unions: summarising the results*, in Myant M. (edited by), *Are multinational companies good for trade unions? Evidence from six central and eastern European countries*, European Trade Union Institute (Etui).
- Murgo M. (2021), *Global value chains e diritto del lavoro: problemi e prospettive*, Cedam – Kluwer.
- Sanguineti Raymond W., Morato García R.M. (2025), *L'accordo quadro globale di Inditex: una best practice di applicazione (anticipata) della direttiva sulla due diligence*, in Guarriello F. (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli, p. 250.

- Sanguineti Raymond W. (2020), *Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere*, *Dlri*, 166/2, 187 ss.
- Spinelli C. (2022), *Regulating Corporate Due Diligence: from Transnational Social Dialogue to EU Binding Rules (and Back?)*, *Dlm international*, I, 103 ss.
- Zito M. (2022), *The implementation of Global Framework Agreements (Gfas) to protect workers' rights throughout the global supply chains during the Covid-19 pandemic and beyond*, *Dlm International*, I, 129 ss.

*Laura Tebano\**  
Meccanismi di incentivazione  
della partecipazione e aiuti di Stato

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Delimitazione del quadro normativo di riferimento. — 3. Meccanismi incentivanti e disciplina europea in materia di aiuti statali. — 4. Uno sguardo al futuro.

1. — *Premessa* — Per affrontare il tema dell'incentivazione della partecipazione occorre innanzitutto delimitare l'area della riflessione e chiarire in apertura che l'esame avrà per oggetto le forme di partecipazione dei lavoratori nelle imprese per le quali è previsto un sostegno economico. Ciò non solo in ragione di un'opzione teorica di favore per il superamento della tradizionale distinzione tra partecipazione finanziaria e partecipazione alla gestione – distinzione già messa in discussione e superata dalla l. n. 76/2025 che tiene insieme i vari tipi di partecipazione (Alaimo 2014; Zoppoli 2023) –, ma soprattutto in quanto il fuoco del ragionamento è rappresentato dai vincoli di sistema all'incentivazione della partecipazione. Il che sollecita un interrogativo preliminare: se e quali forme di partecipazione dei lavoratori nelle imprese possono intercettare i vincoli europei in materia di aiuti di Stato?

Ora, senza riprendere in questa sede l'esame degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, sembra sufficiente schematicamente ricordare che figura tutt'ora prevalente l'interpretazione diretta a escludere la configurabilità di un aiuto in assenza di finanziamento mediante risorse pubbliche. Continua cioè a prevalere la

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli Federico II.

lettura secondo cui una misura domestica attributiva di un vantaggio selettivo, foriero di effetti sulla concorrenza, rientra nella sfera di controllo sovranazionale soltanto qualora sussista il doppio requisito dell'imputabilità statale dell'intervento e del suo finanziamento (diretto o indiretto) mediante risorse pubbliche (Tebano, 2012; Hancher, 2023).

In tale prospettiva occorre, quindi, verificare se i meccanismi nazionali di incentivazione della partecipazione che implicano un impegno di risorse pubbliche (sub specie di mancati introiti) trovano un insuperabile ostacolo nella disciplina europea o se i vincoli di sistema vanno identificati altrove. A tal fine pare utile articolare la riflessione in tre parti: dapprima si procederà all'inquadramento delle tipologie di incentivi presenti nella normativa italiana (§2), quindi si esamineranno i nessi (attuali o potenziali) con la disciplina europea in materia di aiuti statali (§3), infine si formuleranno alcune considerazioni sulle prospettive future (§4).

2. — *Delimitazione del quadro normativo di riferimento* — Muovendo dal censimento delle ipotesi di partecipazione incentivata di fonte legale, vanno esaminati tre blocchi normativi che fanno capo alla l. n. 208/2015, alla l. n. 76/2025, al d.l. 179/2012 convertito dalla l. n. 221/2012.

Procedendo con ordine, un primo gruppo di previsioni è quello che si dipana in quattro fasi (Sonnati, 2024, 120 ss.) e culmina nella l. n. 208/2015 (poi completata dal decreto interministeriale 25 marzo 2016, n. 9507 e successivamente modificata). La disciplina circoscrive l'area delle somme a tassazione agevolata (al 5%) ai premi di risultato *agganciati a incrementi* di produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione, *misurabili e verificabili*, così tentando di scongiurare il rischio di accordi «cosmetici» (Pini, 2012; Lassandari, 2013; Campanella, 2013). L'incentivazione fiscale è agganciata a specifiche condizioni di accesso, e segnatamente: che le somme siano corrisposte in esecuzione dei contratti collettivi aziendali o territoriali; che le stesse non oltrepassino un determinato importo (pari a 3.000 euro lordi al 2025); che i dipendenti non abbiano superato, nell'anno precedente, una certa soglia reddituale di lavoro

dipendente (elevata da 40.000 a 80.000 euro sì da ampliare la platea dei potenziali beneficiari delle agevolazioni fiscali).

L'imposta agevolata opera anche con riguardo alle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa ai sensi dell'art. 2102 c.c. (v. art. 3 decreto interministeriale del 2016), sempre in esecuzione delle previsioni dei contratti collettivi di secondo livello, ma in tal caso la fruizione dell'incentivo prescinde dagli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione (Como, Menegotto, Sala, Seghezzi, Spattini, Tiraboschi, 2025 sulla mancanza di informazioni quantitative relative alla partecipazione agli utili nei report ministeriali).

Ancora, non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente, né è soggetto all'imposta sostitutiva il valore delle azioni della società che il lavoratore (per sua scelta) riceve in sostituzione (in tutto o in parte) del premio di risultato, purché la contrattazione decentrata lo consenta (e con operatività dell'agevolazione a prescindere dalle condizioni fissate dall'art. 51, co. 2, Tuir, Rossi, 2025).

Sopraesedendo in questa sede sulle implicazioni teoriche sulla struttura della retribuzione (Sonnati, 2024), va poi ricordato che in caso di conversione volontaria del premio di risultato in misure di *welfare*, l'importo non è soggetto ad alcuna tassazione o onere contributivo né per il dipendente, né per l'azienda, ferme le condizioni prima richiamate (cioè somme nei limiti di 3.000 euro lordi annui e reddito di lavoro dipendente inferiore a 80.000 euro).

Va infine segnalato che, nell'impianto della l. n. 208/2015, si va a legare a doppio filo la retribuzione variabile con modelli di coinvolgimento organizzativo. Si prevede infatti una riduzione dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro del 20% per il regime relativo a invalidità, vecchiaia e superstiti (*su una quota delle erogazioni previste a titolo di premio di risultato o di partecipazione agli utili non superiore a 800 euro*) e una decontribuzione totale a favore del lavoratore (per la stessa quota). Tali benefici contributivi sono riservati alle aziende che – in base alle previsioni dei contratti decentrati – coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro (art. 1, co. 189). Senza soffermarsi in questa sede sull'esemplificazione di tali modalità di coinvolgimento contenute

nell'art. 4 decreto interministeriale 2016 (e specificate nelle circolari n. 28/2016 e n. 5/2018 dell'Agenzia delle Entrate), preme sottolineare che la formula utilizzata nell'art. 7 della l. n. 76/2025 (inserito nel Capo IV Partecipazione organizzativa dei lavoratori) si limita a riprendere proprio quanto tipizzato nel 2016 (Alaimo, 2025). Così come appare meritevole di rilievo la scelta di continuare a puntare sui meccanismi di defiscalizzazione: basti pensare che per la tassazione dei premi di produttività la bozza della Legge di bilancio 2026, prevede un abbassamento ulteriore dell'aliquota che passa dal 5% a un simbolico 1% (con innalzamento anche del limite *annuo* su cui applicare l'imposta sostitutiva da 3.000 euro a 5.000 euro).

Nel solco della disciplina appena tratteggiata si colloca il secondo gruppo di previsioni, contenute nel capo III della l. n. 76/2025, che paiono ispirate a una logica di sommatoria dei benefici fiscali e contributivi. Eppure, da un lato i meccanismi incentivanti di cui alla legge n. 208/2015 rappresentano la base nel cui solco si inseriscono le agevolazioni introdotte dalla l. n. 76/2025, dall'altra il nuovo impianto risulta sprovvisto di progettualità di lungo periodo perché i benefici sono limitati all'anno in corso. Depone in tal senso innanzitutto l'art. 5 dedicato alla distribuzione degli utili (e rimessa ai contratti collettivi aziendali o territoriali): qui si prevede che, in caso di distribuzione di utili *non inferiore al 10% degli utili complessivi*, l'importo soggetto a beneficio fiscale (solo per l'anno 2025) si innalza a 5.000 euro. Si tratta, quindi, di un meccanismo a gittata ridotta, viepiù se si confronta il testo finale con la proposta originaria della Cisl. E tanto sia dal punto di vista temporale (in quanto il beneficio figura limitato all'anno in corso), sia con riguardo al *limite di importo* soggetto al *trattamento fiscale agevolato* (fissato in 5.000 euro, quindi un limite più basso dei 10.000 euro lordi originariamente previsti, ma più alto di quello stabilito nella l. n. 208/2015 pari a 3.000 euro), sia dal punto di vista dell'*ambito oggettivo* dell'incentivazione fiscale (che inizialmente copriva anche le somme convertite in contribuzione a previdenza complementare o assistenza sanitaria integrativa) (Ingrao, 2025).

Anche l'altra previsione incentivante presente nella legge n.

76/2025 e cioè quella in tema di partecipazione finanziaria dei lavoratori (art. 6) presenta carattere congiunturale e ruota tutta intorno alla discrezionalità dell'impresa, con una discutibile (e anomala) marginalizzazione della contrattazione collettiva. Al di là del mancato recepimento della virtuosa sinergia tra partecipazione finanziaria e partecipazione decisionale contenuta nella proposta originaria (Alaimo, 2025; Treu, 2023), il testo finale prevede la facoltà delle imprese di istituire dei piani di partecipazione finanziaria, di inserire in tali piani l'attribuzione di azioni in sostituzione dei premi di risultato e, in tal caso, (ma sempre per il solo 2025) un'esenzione fiscale sul 50% dei dividendi derivanti dalle azioni ricevute dai lavoratori in sostituzione dei premi (*fino a un importo massimo di 1500 euro annui*). Come dire che anche questo intervento, pur munito di portata innovativa, figura di respiro corto. Eppure la novità sembra interessante per almeno due motivi: perché introduce un meccanismo premiale di natura fiscale sui dividendi corrisposti (e quindi non solo deliberati, ma effettivamente erogati) *riservato* ai lavoratori e perché questo meccanismo (in virtù della cennata salvezza della disciplina di cui alla l. n. 208/2015) si affianca all'agevolazione prevista per la fase anteriore e cioè per il caso in cui il lavoratore opti per la conversione (in tutto o in parte) del premio di risultato in azioni (in tale ipotesi, come anticipato, il valore delle azioni non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente, né è soggetto all'imposta sostitutiva).

Un terzo gruppo di previsioni riguarda le *startup* innovative (anche piccole e medie ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.l. n. 3/2015, convertito dalla l. n. 33/2015) che sono beneficiarie di sgravi fiscali e contributivi per la quota di retribuzione variabile corrisposta tramite strumenti finanziari (azioni, quote, strumenti finanziari partecipativi emessi dall'impresa *startup* innovativa). Un'agevolazione destinata a operare anche in mancanza di un accordo collettivo e caratterizzata dall'irrelevanza di tale porzione di salario ai fini della formazione del reddito imponibile, sia a fini fiscali che contributivi.

3. — *Meccanismi incentivanti e disciplina europea in materia di aiuti statali* — Il quadro normativo tratteggiato consente ora di spostare

l'attenzione sui nessi con la disciplina europea in materia di aiuti statali. Al riguardo va rilevato che, in linea di principio, i sistemi di partecipazione finanziaria vengono considerati dall'Unione europea forieri di effetti positivi sull'economia degli Stati membri e capaci di contribuire agli obiettivi di crescita inclusiva e di trasparenza nell'attività economica. Proprio in virtù dei vantaggi della partecipazione finanziaria (sia per i datori di lavoro che per i lavoratori), il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 14 gennaio 2014 e in quella del 23 ottobre 2018, ha sottolineato che «gli incentivi fiscali sono *elementi essenziali* per promuovere la partecipazione finanziaria» e ha invitato «gli Stati membri a fornire incentivi non obbligatori, compresi incentivi fiscali [...] all'atto della promozione dei sistemi di partecipazione dei lavoratori dipendenti presso le imprese». Tale approccio si pone nel solco di pregressi interventi di *soft law* della Commissione (si pensi al *Working Paper* della Commissione del luglio 2001 in cui si ravvisava nella diversità dei regimi fiscali un ostacolo alla diffusione transnazionale della partecipazione finanziaria: Alaimo, 2015) e proietta la sua luce sull'interazione dei meccanismi nazionali di incentivazione della partecipazione (finanziaria) con i vincoli europei ponendoli *in (tendenziale) sintonia* con la disciplina europea degli aiuti di Stato. Ciò si conferma per le misure nazionali censite che o non incappano nelle maglie delle norme sugli aiuti di Stato o, comunque, risultano compatibili con il mercato comune.

Iniziando dal primo gruppo di misure nazionali richiamate, va rilevato che le previsioni di cui alla l. n. 208/2015 sicuramente implicano impiego di risorse pubbliche: uno stanziamento decisamente corposo in fase di avvio (basti considerare che nel 2016 la copertura per mancato gettito veniva stimata in oltre 520 milioni di euro), più modesto per il triennio 2025-2027 (ove le somme stanziare ammontano a 163 milioni annui). Anche il secondo gruppo di previsioni (di cui alla l. n. 76/2025) comporta l'impiego di risorse pubbliche stimate, per la distribuzione degli utili ai sensi dell'art. 5, in 49 milioni di euro per l'anno 2025 e 800.000 euro per l'anno 2026; in 21 milioni di euro per le agevolazioni connesse ai piani di partecipazione finanziaria *ex art.* 6.

Nell'uno e nell'altro caso il finanziamento pubblico assume la fisionomia del mancato introito e risulta imputabile allo Stato; sicché si rinviene quel doppio requisito necessario, secondo la consolidata interpretazione della giurisprudenza europea, per la configurabilità di un aiuto statale (Nicolaidis, 2012; Tebano, 2018). Nondimeno la misura non sembra trovare un vincolo nella disciplina sovranazionale in quanto l'agevolazione risulta potenzialmente fruibile da tutte le imprese, senza distinzione in ragione della loro dislocazione territoriale o del settore produttivo in cui operano.

Non altrettanto per le misure di incentivazione relative alle *startup* innovative: la relativa disciplina presenta infatti carattere selettivo in quanto non è accessibile a qualsiasi impresa, ma figura riservata a quelle che svolgono attività funzionali alla realizzazione di prodotti, servizi o processi produttivi innovativi ad alto valore tecnologico. Eppure, l'aiuto in questione può transitare per la corsia preferenziale tracciata dal Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (gber n. 651/2014, il cui campo di applicazione è stato progressivamente ampliato dapprima nel 2021 e da ultimo con il Regolamento UE 2023/1315) che, come noto, sottende una sorta di «garanzia di compatibilità» del sostegno approntato dai governi nazionali, i quali – in deroga all'obbligo di *stand still* – non sono tenuti a «congelare» l'esecuzione delle misure progettate fino alla decisione della Commissione. In altre parole un regime statale di ausilio rientrante nel perimetro dell'art. 107 Tfu è valutato compatibile con il mercato comune in quanto conforme al modello europeo e preordinato al raggiungimento di obiettivi (anche sociali) condivisi a livello sovranazionale, di modo che il controllo della Commissione figura eventuale e, comunque, si sposta a un momento successivo rispetto all'esecuzione (Tebano, 2015).

Al di là della fruizione del canale privilegiato dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, va infine segnalato che la misura nazionale riservata alle *startup* innovative già in passato aveva superato il vaglio della Commissione. In una decisione resa qualche anno fa, nel dichiarare compatibile con il mercato comune una misura relativa agli incentivi fiscali all'investimento in *startup*

innovative, la Commissione si era espressa nel senso della cumulabilità di tale aiuto con quello previsto con riguardo all'attribuzione di strumenti finanziari ai dipendenti (SA.36866 (2013/N) – Italia – C(2013) 8827 fin.). Nel passaggio della decisione relativa al cumulo con altri aiuti si afferma a chiare lettere: «Gli investitori che sono persone fisiche possono cumulare le agevolazioni di cui alla misura proposta con i benefici previsti dall'articolo 27 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, approvato dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il quale stabilisce che il reddito di lavoro derivante dall'assegnazione, da parte di *startup* innovative e incubatori certificati, ai propri dipendenti di strumenti finanziari non concorre alla formazione dell'imponibile di detti dipendenti». Come dire che, pur configurandosi come aiuto di Stato, l'intervento di defiscalizzazione presenta effetti positivi superiori ai suoi effetti negativi sul mercato interno e figura cumulabile con altre misure rientranti nel perimetro della disciplina europea.

4. — *Uno sguardo al futuro* — Come si è provato ad argomentare, le attuali misure di incentivazione della partecipazione non sembrano destinate a inciampare nella disciplina in materia di aiuti di Stato. A livello sovranazionale, il tema della partecipazione non è ostacolato, ma neppure figura all'ordine del giorno dell'agenda europea, né rientra tra gli obiettivi orizzontali perseguiti tramite la flessibilizzazione del regime di aiuti di Stato (ossia quella galassia popolata da strumenti di *hard law*, da quadri temporanei approntati per rispondere alla crisi pandemica, alla crisi dei prezzi dell'energia, ai cambiamenti del contesto geo-economico e da ultimo arricchita dalla disciplina per le misure di aiuti di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita: Com (2025) 7600 fin. del 25.06.2025).

Tutto bene dunque? Sarebbe bello rispondere affermativamente, ma sui meccanismi di incentivazione della partecipazione aleggia un'ombra: gli stessi, infatti, restano affidati agli interventi nazionali con tutti i limiti derivanti dalle differenze di capacità fiscale tra i diversi Stati membri e con tutti i rischi (di cortocircuito) che ne conseguono. Come sottolineato in letteratura, lasciare la risposta fiscale agli Stati membri «crea il rischio di una corsa diseguale alle

sovvenzioni tra Stati membri perché alcuni dispongono di un margine di manovra fiscale maggiore rispetto ad altri» (Eisl, 2025, 12).

Proprio sul fronte degli incentivi fiscali qualcosa però si muove: il Parlamento europeo nella Risoluzione del 9 ottobre 2025 si è soffermato sulle discrepanze tra sistemi fiscali nazionali come veicolo di condizioni di disparità e ha osservato «che gli incentivi fiscali non solo dovrebbero rispettare i trattati e i vincoli relativi al margine di bilancio, ma dovrebbero anche impedire la frammentazione del mercato interno» (P10\_TA(2025)0227). Di qui l'importanza di combattere la pianificazione fiscale aggressiva (punti 45-46) e di frenare la concorrenza fiscale dannosa e una corsa al ribasso in termini di aliquote d'imposta (per generare le risorse pubbliche necessarie per investimenti diretti a rafforzare la competitività, la coesione sociale ed economica e la crescita dell'UE, punto 7). In quest'ottica il PE ha anche richiesto l'adozione di «una serie di strumenti che garantiscano [...] il coordinamento tra gli Stati membri in materia di incentivi fiscali», accogliendo con favore l'intenzione della Commissione di pubblicare orientamenti non vincolanti sugli incentivi fiscali (punti 12 e 39). Insomma dalla Risoluzione emerge una notevole consapevolezza dei problemi; resta da vedere se i negoziati in corso sul bilancio settennale porteranno a qualche passo in avanti anche su questo punto.

Nel mentre una strada che meriterebbe di essere percorsa è quella indicata nell'ultimo rapporto Pepper, vale a dire l'istituzione di un piano comune europeo di partecipazione azionaria dei dipendenti (European Esop – *Employee Stock Ownership Plan*) che, integrando (e affiancando) le leggi nazionali, funga da stimolo per un'armonizzazione delle legislazioni in un ambito caratterizzato da marcate differenze regolative di tipo societario, ma anche fiscale.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alaimo A. (2014), *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, Dlm, 295 ss.
- Alaimo A. (2015), *La partecipazione finanziaria dei lavoratori*, in Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 73 ss.

- Alaimo A. (2025), *Collaborazione e partecipazione dei lavoratori nelle imprese: diritto (art. 46 Cost.) e non diritti (l. n. 76/2025)*, NLCC, n. 6.
- Campanella P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, W.P. Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 185.
- Como G., Menegotto M., Sala J., Seghezzi F., Spattini S., Tiraboschi M. (2025), *Incentivi pubblici e contrattazione di produttività. Cosa emerge dal report del Ministero del lavoro (2016-2024)?*, Working Paper Adapt, n. 10.
- Eisl A. (2025), *A European state aid framework for the Clean Industrial Deal. Analysis of challenges and reform recommendations*, Jacques Delors Institute, Policy Paper n. 310.
- Hancher L. (2023), *Quo Vadis the notion of aid?*, in J.J. Piernas López, L. Hancher, L. Rubini (eds), *The Future of EU State Aid Law. Consolidation and Expansion*, EU Law Live Press, 41 ss.
- Ingrao A. (2025), *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, *Ridl*, n. 2, 123 ss.
- Lassandari A. (2013), *Divisione sindacale e «crescita di produttività e competitività»*, *LD*, n. 2, 244 ss.
- Nicolaides P. (2012), *State Control: The Case of Eeg 2012*, in <https://www.lexxon.eu/en/stateaidpost/state-control-the-case-of-eeg-2012/>.
- Pini P. (2012), *Salario di produttività o di redditività nell'agenda Monti, non ancora di partecipazione*, in <http://www.sbilanciamoci.info>, 27 dicembre.
- Rossi N. (2025), *La via tributaria alla partecipazione dei lavoratori: i principali incentivi previsti dal legislatore*, *Lde*, n. 2.
- Sonnati S. (2024), *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, Giappichelli, Torino.
- Tebano L. (2012), *Sostegno all'occupazione e aiuti di Stato «compatibili»*, Cedam, Padova.
- Tebano L. (2015), *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, voce in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale – Aggiornamento*, a cura di S. Bellomo, M. Cian, G. Ferri jr, D.U. Santosuosso, F. Tesauero, Utet Giuridica, Milano.
- Tebano L. (2018), *Article 107 Tfeu*, in *International and European Labour Law*, edited by E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, Nomos, Baden-Baden.
- Treu T. (2023), *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, *Dri*, n. 3, 889 ss.
- Zoppoli L. (2023), *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, *Dri*, n. 4, 958 ss.

SESSIONE II  
Livelli, luoghi e regole  
della partecipazione dei lavoratori



*Olivia Bonardi\**  
Introduzione alla Sessione II

Buon pomeriggio a tutte e a tutti. Dò inizio questa seconda parte dei lavori di questo bellissimo convegno anzitutto ringraziando l'Università Federico II di Napoli, la Cgil e la Rivista giuridica del lavoro – che qui rappresento in qualità di condirettrice – per avermi concesso l'onore di presiedere questa sessione pomeridiana, dedicata a *Livelli, luoghi e regole della partecipazione dei lavoratori*. Ringrazio anche il gruppo di lavoro che si è occupato dell'organizzazione di questo convegno, che era nato inizialmente più orientato proprio sui temi delle possibilità di partecipazione e di coinvolgimento dei lavoratori – per usare un'espressione di Anna Alaimo – a livello aziendale. Nelle discussioni del gruppo volte ad impostare il convegno era apparso subito chiaro che non era possibile parlare di democrazia economica senza tenere conto del quadro macroeconomico – che è appunto quello a cui ci siamo dedicati questa mattina.

Passando quindi all'analisi «micro», vorrei semplicemente suggerire di tenere presente che i livelli «micro» e «macro» della democrazia economica sono sempre strettamente interconnessi e che non è possibile analizzare il tema del livello aziendale senza tener conto del quadro macroeconomico. Se, soprattutto dopo quanto abbiamo appreso dalle relazioni presentate questa mattina, questa necessità ci appare abbastanza scontata, mi pare che si possa ora aggiungere che non si può ragionare in termini di livelli,

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.

luoghi e anche di soggetti della partecipazione aziendale senza considerare anche il quadro giuridico della regolazione dell'impresa. Ciò anche perché abbiamo assistito negli ultimi anni a dei provvedimenti volti all'indirizzo dell'impresa verso obiettivi di sostenibilità o comunque verso obiettivi di un coordinamento economico più ampio. Si tratta di un tentativo di regolazione che è soggetto a una sorta di movimento dialettico che vede fasi di avanzamento e momenti – quale quello attuale – di ripensamento e/o rallentamento che hanno inciso sia sulla transizione ambientale, sia sui grandi provvedimenti di regolazione dell'impresa a livello europeo. Mi riferisco in particolare alle due direttive sulla rendicontazione non finanziaria e sulla *Due Diligence*.

Il contesto attuale ha posto in evidenza come l'intervento del potere politico sull'economia – che pure c'è sempre stato anche a livello europeo – si sia caratterizzato per un mutamento di paradigma nella regolazione. È di questo mutamento che occorre tenere conto nell'analizzare il tema della partecipazione dei lavoratori nelle diverse forme, che possono essere sia quelle più tradizionali conflittuali, sia quelle consultive o partecipative. Mi pare allora che dovremmo provare a ragionare sulle nuove tecniche di intervento e in particolare su quella basata sull'introduzione di regole di trasparenza – che vediamo benissimo nella normativa sulla rendicontazione non finanziaria e in quella sull'intelligenza artificiale, e in quella basata sulle valutazioni del rischio e/o dell'impatto delle scelte dell'impresa sul contesto in cui essa opera. Noi giuslavoristi ci siamo approcciati al tema della trasparenza partendo sostanzialmente dalla direttiva 2019/1152 sulla trasparenza nel rapporto di lavoro ed è prevalsa la lettura che la considera funzionale all'effettività, in quanto la conoscenza dei propri diritti è il primo indispensabile presupposto per il loro esercizio. Mi pare invece che la trasparenza dell'impresa, nei vari strumenti normativi che sono stati introdotti e con cui ci misuriamo ora, che pure prevede un coinvolgimento in questi strumenti dei rappresentanti dei lavoratori, abbia una funzione diversa o comunque funzioni diversificate: quella di favorire le transizioni ambientali e digitali e quella di favorire la loro sostenibilità sociale in senso più ampio. Questa

differenza di funzioni in qualche modo incide anche sulla differenza delle possibilità di intervento o del ruolo che possono avere le rappresentanze dei lavoratori, di cui non si può non tenere conto anche nel definire livelli, luoghi e soggetti della partecipazione dei lavoratori.

La seconda riflessione che ritengo si debba fare attiene alle tecniche di gestione di rischi e impatti. Questa mattina Lorenzo Zoppi ha posto il tema dell'accoglienza all'impresa della scelta delle modalità di partecipazione, che è la scelta di fondo fatta con la nuova legge n. 76/2025. Più in generale però le nuove tecniche di regolazione delle attività economiche si basano sull'affidamento all'impresa del compito di valutare gli impatti delle proprie scelte sul piano ambientale e sul piano sociale – penso in particolare alla direttiva sulla *Due Diligence*. La prima questione che si pone ha dunque a che fare con la capacità delle attività di valutazione dei rischi e di trasparenza di non tradursi in adempimenti meramente formali ma di essere uno strumento effettivamente in grado di avviare procedimenti decisionali e di portare a soluzioni coerenti con gli obiettivi di sostenibilità. Sotto questo profilo, non si può non tener conto dell'esperienza maturata nel campo della sicurezza del lavoro, dove è emerso come gli obblighi di valutazione siano sin troppo spesso stati adempiuti solo in maniera formale. E lo stesso potrebbe dirsi con riferimento ai modelli organizzativi di cui al d. lgs. n. 231/01.

Un'ulteriore questione che si pone – e qui penso in particolare alla nuova normativa sull'intelligenza artificiale, ma il tema è certamente molto più ampio – riguarda la capacità dei soggetti che sono coinvolti: gli *stakeholders*, tra cui i lavoratori. Sono essi effettivamente in grado di decifrare i rischi e i possibili impatti che questi possono avere? Il coinvolgimento presuppone capacità, competenze risorse rispetto alle quali le rappresentanze dei lavoratori e il sindacato non sempre sono attrezzati. Io mi immagino quale disagio potrebbe avere un membro della Rsu che si trovasse davanti la rendicontazione non finanziaria, i fascicoli di informazione sull'uso dei sistemi di intelligenza artificiale, i documenti di valutazione dei rischi e dei rischi da interferenze lavorative; e fra poco

arriveranno anche i rapporti sulla parità retributiva tra uomini e donne e tutta una serie di altre informazioni che dovrà comprendere e gestire. Questa secondo me è una difficoltà che può minare radicalmente le possibilità di partecipazione democratica alle decisioni aziendali.

Connesso a questo è il tema della responsabilità. Mentre in materia di sicurezza sul lavoro alla valutazione dei rischi corrispondono precise responsabilità, la normativa più recente si caratterizza per consentire, talvolta a determinate condizioni, che il rispetto delle procedure sia sufficiente a esonerare dalla responsabilità l'impresa rispetto ai possibili effetti delle proprie decisioni. Questa possibilità è chiaramente definita nella direttiva *Due Diligence*: stamattina abbiamo sentito Vania Brino in proposito, e il dibattito è aperto. Ma anche il nuovo disegno di legge governativo sulla piccola impresa (AC n. 2673) si muove nella stessa direzione: esso prevede espressamente la creazione di una filiera della moda certificata, volta in qualche misura a fare fronte agli scandali emersi a seguito di alcune indagini sullo sfruttamento lavorativo del settore. In relazione alla catena della filiera il d.d.l. prevede che quando l'impresa leader ha controllato l'iscrizione alla Camera di Commercio, l'autocertificazione da parte dell'appaltatore dei requisiti di idoneità tecnico professionale e il Durc, può ottenere questa certificazione che esonera dalla responsabilità amministrativa ex d. lgs. 231/01. Orbene, i primi due controlli altro non sono che i requisiti di legittimità di un appalto stabiliti dall'art. 26, d. lgs. n. 81/08 ed è, credo, ormai a tutti nota la scarsa capacità del Durc di garantire un effettivo rispetto della regolarità del lavoro. Questo è un tema connesso alla partecipazione, perché occorre chiedersi che può senso può avere un coinvolgimento in procedure che invece di portare alla responsabilizzazione portano al suo esonero. La tecnica regolativa basata sulle valutazioni di rischi e/o impatti, che si è iniziata a sperimentare verso la fine del secolo scorso e che si è sviluppata maggiormente negli ultimi anni è ora oggetto di riconsiderazione da parte delle istituzioni europee. La direzione però non è quella volta a correggere ciò che alla prova dei fatti ha mostrato scarsa effettività, bensì è quella di una semplificazione,

che porta con sé ampie possibilità di sottrazione dell'impresa dalle proprie responsabilità. Questo è un profilo che già di per sé è problematico e che rende ancora più difficile individuare le forme più adeguate della partecipazione dei lavoratori.

Si dovrebbe anche aggiungere che sulle delicate questioni che si pongono dovrebbe innestarsi pure una riflessione sul tema che sta emergendo a livello europeo del c.d. *Gold plating*, cioè della impossibilità per gli Stati membri di prevedere standard normativi più elevati rispetto a quelli stabiliti dalle direttive in funzione dello sviluppo del mercato, che è esattamente la logica opposta a quella su cui si è costruito il diritto sociale europeo. Sono temi che sollevano molti più dubbi che certezze, ma che non possiamo esimerci dall'affrontare e auspico che il dibattito di oggi consenta di fare qualche passo in avanti.

Grazie per l'attenzione.



# Relazioni



Francesco Denozza\*

## Il ruolo dei lavoratori e degli altri *stakeholders* nella politica europea sul governo delle società

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il progetto europeo sul governo delle società: dalla libertà di stabilimento, alla visione di lungo periodo. — 3. Dal lungo periodo alla sostenibilità, dagli investitori agli *stakeholders*. — 4. Il progetto dell'Unione alla luce della distinzione tra pubblico e privato. — 5. Il progetto dell'Unione e la prospettiva incentrata sugli intermediari professionali: incognite e limiti. — 6. Il coinvolgimento degli *stakeholders*: una questione di giustizia e di efficienza. — 7. Quali concrete prospettive?

1. — *Premessa* — Intendo qui occuparmi della politica dell'Unione Europea in materia di *corporate governance* e della sua evoluzione. Tale politica si intreccia, come vedremo, con i temi della sostenibilità, del controllo sui comportamenti delle imprese, del coinvolgimento degli *stakeholders*, e, in definitiva, con quello più generale della democrazia economica.

È superfluo sottolineare che si tratta di temi che inevitabilmente evocano radicali conflitti di interessi e dissensi ideologici e politici suscettibili di alimentare scontri di potere anche molto aspri. Ciò impone di tenere distinto il piano della coerenza ideale, e della congruenza pratica, di una certa politica, dal piano delle torsioni che ad essa possono essere imposte dall'andamento degli scontri tra diversi interessi e tra confliggenti centri di potere.

Preciso, allora, che esporrò quelle che mi sembrano le scelte

\* Professore Emerito di diritto commerciale dell'Università degli Studi di Milano.

fondamentali che hanno caratterizzato la politica europea degli ultimi due decenni e cercherò di valutarle dal punto di vista della loro coerenza e praticabilità (per maggiori dettagli v. Denozza, 2023a; Id., *saggio* di prossima pubblicazione negli Studi in onore di J.M. Embid Irrujo).

Va però sin da ora sottolineato che da qualche anno è in atto uno scontro in cui portatori di interessi contrari a quelli che l'Unione ha sinora dichiarato di voler proteggere stanno tentando, con un certo successo, di imporre una inversione di rotta. Alla valutazione dei termini, e della portata, di questo conflitto politico in atto, sarà dedicato l'ultimo paragrafo del presente lavoro.

2. — *Il progetto europeo sul governo delle società: dalla libertà di stabilimento, alla visione di lungo periodo* — A mio avviso l'evoluzione della politica dell'U.E. in materia di *corporate governance* attraversa tre (forse, oggi dovremmo cominciare a dire, dato quanto ho osservato in premessa, quattro) stadi.

In un primo stadio, che arriva sino all'inizio del secolo attuale, gli interventi dell'Unione in materia di disciplina della società per azioni sono guidati soprattutto dal riferimento ad obiettivi quali quelli di garantire, promuovere e tutelare un'effettiva libertà di stabilimento, tit. IV, cap. 2, T<sup>fue</sup>, un 'effettiva libertà di esercitare un'impresa, art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e il diritto di svolgere attività autonome e di costituire e gestire imprese e in particolare società, art. 49 T<sup>fue</sup>. (tra i tanti possibili riferimenti, v. il documento *Company Law* redatto nel maggio 2023 dall'*European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*).

Questi erano gli obiettivi perseguiti in via praticamente esclusiva da tutti gli interventi europei in materia di diritto societario effettuati nel secolo scorso.

Questa visione, vale la pena di notarlo, si è facilmente coordinata con l'ideologia che dagli anni settanta del secolo scorso si è andata affermando in materia di società per azioni e che vede nella promozione della massimizzazione del valore degli investimenti azionari (la massimizzazione del c.d. *shareholder value*) lo scopo ul-

timo di tutta la disciplina delle società (per un esame critico di questa impostazione v. Denozza, 2023b; v. anche Sjøfjell et al., 2015). Entrambe queste prospettive (massimizzazione della libertà d'impresa e massimizzazione dello *shareholder value*), pur partendo da punti di vista diversi, finiscono per considerare gli interessi degli investitori-soci come il referente primario della protezione che la legge deve assicurare ai vari interessi in gioco (ovviamente entrambe cercano di accreditare la tesi per cui oggetto indiretto e ultimo di protezione non sono gli interessi particolari degli investitori, ma gli interessi più generali che possono essere soddisfatti dalla espansione del mercato o dalla massimizzazione degli investimenti in azioni).

A partire soprattutto dalle riflessioni indotte dalla crisi finanziaria del 2007/2008, e dal sempre più evidente deterioramento delle condizioni ambientali e di alcune condizioni sociali (la crescita della disuguaglianza, soprattutto), ha però cominciato a farsi strada una visione più articolata e approfondita, che cerca di coniugare questi obiettivi di tipo strettamente mercantile con obiettivi più ampi di protezione diretta di interessi più generali.

Questo tentativo di allargamento degli obiettivi ha attraversato a mio avviso due fasi.

In una prima fase l'accento è stato posto sulla necessità di combattere il c.d. *short termism*. Qui gli interventi partono dall'idea che tra i soggetti che operano sui mercati sono diffuse visioni in cui i risultati positivi immediati sono eccessivamente apprezzati, mentre quelli futuri sono scontati ad un tasso eccessivamente alto (sono quindi sottostimati), con conseguente sottovalutazione dei rischi futuri e dell'importanza degli investimenti.

A ciò si aggiunge la convinzione che queste visioni possano essere corrette migliorando il funzionamento dei mercati sotto due profili: maggiore responsabilizzazione degli intermediari professionali nell'espletamento dell'obbligo di prendersi cura degli interessi di lungo periodo dei risparmiatori finali; maggiore trasparenza che consenta a coloro che affidano i loro risparmi a questi intermediari di valutarne le prestazioni anche dal punto di vista del modo in cui assolvono a questo obbligo.

Una tappa fondamentale in questa direzione è rappresentata dal documento denominato *Piano d'azione: diritto europeo delle società e governo societario – una disciplina giuridica moderna a favore di azionisti più impegnati e società sostenibili*, Com (2012) 740 *final*. Tale documento parte dalla constatazione che «un quadro efficace di governo societario è di fondamentale importanza in quanto è probabile che le società ben gestite siano più competitive e più sostenibili a lungo termine». La prospettiva che ispira gli interventi degli anni successivi, e, in particolare, la revisione della prima direttiva azionisti (c.d. *Srd I*) è quella di una incentivazione dell'intervento degli azionisti in funzione di un maggior controllo sulle scelte degli amministratori e in particolare di uno spostamento dell'attenzione dai guadagni di breve termine (che vari fattori, tra cui le tecniche dei sistemi di remunerazione, rendono particolarmente allettanti per gli amministratori) al successo dell'impresa sul lungo periodo.

Intorno alla ennesima proclamazione dell'importanza dell'assunzione di un approccio orientato al medio e lungo termine, viene allora costruita una articolata rete di obblighi per gli investitori istituzionali e i gestori di attivi, che trova il suo fondamentale punto di partenza nel riferimento alla elaborazione di una politica di impegno, da comunicare al pubblico, e di cui occorre annualmente illustrare la coerenza con il profilo finanziario dell'intermediario e il contributo che può dare al rendimento di medio e lungo termine dei suoi attivi. (v. i cons. 17 e 19 e l'art. 3 *octies* della *Srd II*).

Nel complesso, la visione politica che ispira l'Unione sembra riassumibile nei seguenti passaggi: nelle grandi imprese quotate domina una visione di breve termine che privilegia i profitti immediati a scapito degli investimenti di lungo termine; questa visione non è coerente con gli interessi della grande maggioranza degli investitori finali che ha obiettivi di medio-lungo periodo (si pensi a coloro che investono per assicurarsi una pensione o per garantire ai figli la possibilità di una costosa educazione superiore, ecc.); gli intermediari professionali hanno il dovere di curare che le società in cui investono le risorse raccolte presso i risparmiatori tengano adeguato conto di questi interessi di medio-lungo periodo; la trasparenza può essere lo strumento con cui viene creato un

mercato in cui gli intermediari su questo piano più diligenti sono premiati e quelli meno diligenti puniti.

Questa visione allarga gli obiettivi, rispetto al semplice riferimento alla rimozione di barriere allo sviluppo del mercato interno, ma resta comunque all'interno di una logica strettamente mercantile. Gli interessi primariamente considerati restano quelli delle varie parti che interagiscono sul mercato e l'obiettivo rimane all'interno di una logica che si pone come problema principale (se non esclusivo) quello di favorire la soddisfazione dell'interesse dei soci-investitori. La differenza è che ci si pone un problema di corretta interpretazione di tale interesse e, quindi, di rimozione di potenziali ostacoli (*market failures*) che impediscono ai reali interessi (quelli di lungo periodo) dei risparmiatori di manifestarsi sul mercato in tutta la loro rilevanza.

3. — *Dal lungo periodo alla sostenibilità, dagli investitori agli stakeholders* — C'è però un aspetto di questa ricostruzione che crea nel quadro complessivo una certa tensione. Si tratta del modo in cui è utilizzato il riferimento al lungo periodo. Non c'è dubbio che questo riferimento è usato nei documenti dell'Unione in un senso che non è puramente descrittivo e che vuole essere invece fortemente prescrittivo. Il messaggio che si intende trasmettere è che, nel contesto dato, esiste una precisa esigenza, e anche un dovere, di dare maggiore importanza ai risultati di lungo periodo e di abbandonare un atteggiamento caratterizzato da eccessiva sopravvalutazione dei risultati di breve periodo.

Ciò premesso, sembra evidente che un riferimento normativo al lungo periodo ha tante più possibilità di presentarsi come legittimo e perentorio, quanto più ci si pone in una prospettiva che adotta il punto di vista dell'intera società, di una entità, quindi, i cui interessi (a cominciare da quello alla sopravvivenza) sono naturalmente proiettati in un indeterminato futuro.

Mentre un singolo gruppo di specifici soggetti ben può legittimamente avere una visione di breve periodo, se gli interessi di tutti i suoi membri sono così orientati, e se non esiste un interesse alla sopravvivenza del gruppo in quanto tale, una visione sociale com-

plexiva si muove necessariamente nella prospettiva di tenere conto degli interessi anche delle generazioni future, e della sopravvivenza in generale della società, ed è perciò per lei doverosa una adeguata considerazione degli effetti di lungo periodo delle scelte che suggerisce di compiere.

Nell'ambito di una visione in cui gli interessi considerati rilevanti sono di natura puramente finanziaria, un orientamento che afferma in via di principio la necessità di attribuire prevalente importanza ai risultati di lungo periodo non appare del tutto sostenibile e coerente, data l'impossibilità di stabilire *a priori*, e una volta per tutte, quale sia il giusto peso rispettivo che deve essere dato ai risultati di breve, e a quelli di lungo, periodo (in sostanza, quale sia il modo corretto di scontare il futuro).

Un orientamento in cui si attribuisce particolare importanza agli esiti che potranno verificarsi sul lungo periodo, è invece sicuramente fondato quando si adotti una visione in cui sono considerati rilevanti tutti gli interessi della società in generale.

Le considerazioni che precedono spiegano il progressivo scivolamento che si è verificato dal riferimento al lungo periodo, al riferimento alla sostenibilità. Quest'ultimo riferimento è infatti più immediatamente in grado di evocare interessi che ben si possono immaginare come condivisi da tutti i risparmiatori e dalla società intera. L'*Action plan* del 2018 (3), in cui si chiarisce definitivamente che sostenibilità e lungo periodo sostanzialmente coincidono, rappresenta perciò un punto di chiarimento e di svolta. Risulta oggi definitivamente acquisito che rivalutazione dell'importanza dei risultati di lungo periodo ed enfaticizzazione della sostenibilità, evocano la protezione degli stessi interessi, interessi, vale la pena di sottolineare, che non possono essere considerati come esclusivamente propri dei risparmiatori beneficiari finali, e dei loro rappresentanti.

In definitiva, la logica implicazione della rivalutazione del lungo periodo, e dell'enfaticizzazione della sostenibilità, sembra essere inevitabilmente quella di un riferimento alla protezione di interessi che non possono essere considerati come esclusivamente propri degli intermediari professionali e dei risparmiatori beneficiari finali.

Il legame tra gli interventi in materia di *corporate governance* e il perseguimento di interessi più generali emerge in effetti in maniera abbastanza esplicita da diversi documenti ufficiali. Non è il caso di farne qui un elenco minuzioso e completo. Basterà ricordare, ad es., la Proposta per la revisione della *Srd I*, sec. 1, [Com(2014) 213 *final*] che enfatizzava a più riprese che il quadro complessivo della *corporate governance* deve essere tale da poter garantire la sostenibilità di lungo periodo delle imprese europee. Il riferimento agli interessi più generali dell'intera società è del resto presente anche nel testo definitivo della *Srd II*, posto che l'art. 3, *octies*, 1 *a*) prevede che gli investitori istituzionali e i gestori di attivi devono monitorare «le società partecipate su questioni rilevanti, compresi la strategia, i risultati finanziari e non finanziari nonché i rischi, la struttura del capitale, l'impatto sociale e ambientale».

In sostanza, l'idea di incentivare gli intermediari professionali ad esercitare un adeguato controllo sulle politiche delle società in cui investono sembra avere acquisito un senso sempre più aperto al perseguimento non solo di obiettivi di carattere finanziario (miglior protezione degli investitori finali nella loro qualità di risparmiatori) ma anche di obiettivi più complessivamente sociali (primo tra tutti, l'obiettivo di una maggiore considerazione dell'impatto ambientale delle decisioni delle società destinatarie degli investimenti).

La mia opinione è che l'impostazione dell'Unione Europea, se perseguita con coerenza, dovrebbe necessariamente sfociare in forme di *stakeholderism*. Partendo ancora dalla Proposta per la revisione della *Srd I*, sec. 1, si può rilevare l'enfasi posta sul fatto che il quadro complessivo della *corporate governance* deve essere tale da poter garantire la sostenibilità di lungo periodo delle imprese europee (il che già di per sé rappresenta un allargamento verso un obiettivo che non riguarda solo gli investitori-soci).

Una volta acquisito (v. l'art. 3, *octies*, 1 *a*) della *Srd II* pocanzi ricordato) che gli investitori professionali monitorano le società in cui hanno investito non solo in funzione del ben inteso (cioè quello non immediato, ma di lungo periodo) interesse di chi ha affidato loro i suoi risparmi, ma nell'interesse alla sostenibilità, che è evidentemente generale, è ovvio che non si può pensare di

ignorare il ruolo di tutti gli altri *stakeholders* che condividono il comune interesse alla sostenibilità.

Ecco allora i riferimenti agli *stakeholders* nell'art. 3-*octies*, 1 a), dove si dice che investitori istituzionali e gestori di attivi «comunicano con i pertinenti portatori di interesse delle società partecipate». Nel considerando 14 si dice inoltre che «il maggiore coinvolgimento di tutti i portatori di interesse, in particolare dei dipendenti, nel governo societario è un fattore importante per garantire che le società quotate adottino un approccio più a lungo termine, che deve essere incoraggiato e preso in considerazione» (e v. anche i considerando 32, 33, 34 e 38 relativi alla remunerazione degli amministratori).

In alcuni più recenti documenti il riferimento agli *stakeholders* giunge ad acquistare concretezza anche maggiore (esemplificando dal testo originario della proposta di direttiva su *Corporate due diligence and corporate accountability*: art. 5, adeguate piattaforme di dialogo con gli *stakeholders*; art. 9, meccanismi di reclamo diretti a consentire la segnalazione di ragionevoli timori; art. 10, canali di rimedi stragiudiziali a fronte di comportamenti che abbiano generato impatti negativi.).

Concludendo, a me sembra che il progetto europeo è caratterizzato dalla presenza di un nucleo centrale, costituito dal sistematico tentativo di costruire un meccanismo di incentivi e di controlli volto a fare sì che gli operatori presenti sui mercati finanziari (imprese, risparmiatori, intermediari, ecc.) adottino criteri di comportamento ispirati da visioni di lungo periodo ed obiettivi di sostenibilità, cui si affianca una occasionale, ma ricorrente, apertura verso una prospettiva in cui anche altri *stakeholders* potrebbero essere chiamati a contribuire in qualche modo ad accrescere l'impegno delle imprese nell'implementazione di politiche di sostenibilità. Le due componenti di questo progetto (incentivazione degli operatori, apertura agli *stakeholders*) sono complementari e uno sviluppo del progetto complessivo richiederebbe, a mio avviso, maggiore coerenza nello sforzo di realizzare un maggiore coinvolgimento diretto anche degli *stakeholders* non finanziari.

Come ho anticipato in premessa, la realizzazione di questo pro-

getto sta incontrando, nell'attuale situazione politica, forti difficoltà su cui tornerò in sede di conclusione, dopo avere completato il discorso relativo alla validità, e alla pratica realizzabilità, del progetto considerato in sé, prescindendo dalle resistenze politiche che sta incontrando.

4. — *Il progetto dell'Unione alla luce della distinzione tra pubblico e privato* — Un'obiezione generale che viene spesso mossa all'intera impostazione che sorregge il progetto dell'Unione, afferma che le questioni relative a quali comportamenti sono sostenibili e, più in generale, a quali comportamenti le imprese possono, o non possono, tenere, sono questioni politiche, che spetta al legislatore risolvere, emanando le opportune norme imperative che vietano l'uno o l'altro comportamento (Sacchi, 2021, 581; Barcellona, 2022; Gatti, Ondersma, 2020, 72).

Tra il modello europeo, basato sull'idea di provocare un mutamento nei comportamenti dei principali attori per il tramite di incentivi e condizionamenti reciproci, e un modello di regolazione pubblica che direttamente impone modifiche in tali comportamenti, non esiste, come è evidente, alcuna incompatibilità pratica. Il modello di regolazione diretta viene invocato in contrapposizione all'impostazione europea non per ragioni di carattere empirico, ma per ragioni di principio che evocano l'architettura degli ordinamenti ottocenteschi, basata su una rigida contrapposizione tra un pubblico (società politica) e un privato (società civile).

Questa visione dei rapporti pubblico-privato, ammesso che abbia mai avuto qualche corrispondenza con la realtà, è oggi totalmente obsoleta.

Non è questo il luogo in cui riaffrontare per l'ennesima volta il tema della distinzione tra sfera, e diritto, pubblici e sfera dei diritti privati. Basterà, sul piano generale, il semplice richiamo alle critiche devastanti che sono state mosse a questa impostazione già nel secolo scorso, come quelle elaborate dai realisti americani (e ulteriormente sviluppate dai c.d. *Critical Legal Studies*) o, su un ben diverso piano, ma, più o meno nello stesso periodo dei realisti, da Kelsen (v. Bix, 2008; Kelsen, 2002, 92 ss.).

Quanto all'ambito specifico della s.p.a., e della sua evoluzione, basterà ricordare l'altrettanto devastante critica mossa da Berle e Means (Berle, Means, 1991 (1932), 303) alla concezione privatistico-«smithiana» della *corporation* (e, per molti aspetti, dell'intera economia). Mezzo secolo di neoliberalismo dilagante ha indotto molti a dimenticare i loro moniti e la loro perentoria affermazione secondo cui un Machiavelli redivivo avrebbe ben poco interesse nello studio dei principati, ed ogni interesse nello studio delle grandi *corporations*. (Berle, Means, 1930, 54.).

Va poi ribadito con forza che la società per azioni, sia o non sia assimilabile ad un moderno principe, non è sicuramente assimilabile ad un qualsiasi soggetto privato, dotato di un diritto naturale al rispetto di una autonomia cui il potere pubblico può solo porre limiti esterni e che deve per il resto rigorosamente rispettare. La società per azioni è, al contrario, una creazione dell'ordinamento (Ciepley, 2013, 139) il quale concede ai soggetti privati che ne fanno uso, eccezionali privilegi (a cominciare dalla limitazione di responsabilità) che, in assenza dello specifico intervento legislativo, non sarebbero concepibili, in quanto confliggenti con i principi su cui si reggono gli istituti naturali del diritto dei privati (proprietà, contratti e responsabilità civile).

La possibilità che l'ordinamento subordini la concessione di questi privilegi al rispetto dell'una o dell'altra condizione e che aggiunga ad obblighi tradizionali, come, ad es., quello di formare di un adeguato capitale sociale, anche altri obblighi, come ad es., quelli di fornire informazioni e di dialogare con gli *stakeholders*, non è una questione di principio o di legittimità, ma una semplice questione di opportunità politica. E non c'è dubbio che esistono molteplici argomenti di opportunità politica, che non posso qui esaminare nel dettaglio (v., per una trattazione un po' più estesa, De-nozza, 2022, 37), in grado di giustificare interventi volti non solo a porre divieti, ma anche a modificare dall'interno i comportamenti delle grandi società per azioni.

In sintesi: la netta distinzione tra pubblico e privato vagheggiata da alcuni, se mai è esistita, oggi non è in alcun modo proponibile. Non lo è in generale e meno ancora lo è con riferimento alla

società per azioni, che ha acquisito tutte le caratteristiche (poteri più o meno discrezionali, scelte in grado di incidere sulla vita di innumerevoli persone, capacità di influenzare l'intero sistema economico e anche quello politico, ecc.) di un'organizzazione la cui rilevanza trascende ampiamente ogni dimensione privata (Crouch, 2012, 140).

Sul piano delle discussioni relative alla legittimazione, si può allora prendere atto che la pretesa rigida distinzione tra una sfera pubblica, al cui ambito sarebbe riservata l'esclusiva possibilità di assumere decisioni politiche, e una sfera privata, dove nessuno assume decisioni di questo tipo, e dove le scelte dei privati, liberamente orientabili nelle direzioni che più loro aggradano, non possono essere oggetto di valutazione politica, appare in definitiva ispirata da un vecchio pregiudizio ideologico, che non merita, oggi, credito alcuno.

5. — *Il progetto dell'Unione e la prospettiva incentrata sugli intermediari professionali: incognite e limiti* — Venendo ora all'esame della scelta di attribuire agli investitori istituzionali un ruolo centrale (scelta che secondo me è l'elemento caratterizzante dell'impostazione europea), va rilevato anzitutto che essa sembra avere il pregio di puntare su soggetti che, al contrario dei gestori delle singole società, dovrebbero effettivamente avere una visione complessiva e sistemica, sia perché si trovano ad essere soci di quasi tutte le imprese più importanti, sia perché non devono curare, come gli amministratori delle società in cui investono, gli interessi di un gruppo individuato e comunque circoscritto di soggetti, ma devono invece preoccuparsi degli interessi di tutti i risparmiatori che costituiscono, nel loro insieme, la loro clientela.

In teoria è perciò ragionevole pensare che la maggior parte degli investitori professionali abbia un rilevante interesse per tutti i fenomeni che possono incidere sull'andamento complessivo del mercato e da questo punto di vista non c'è dubbio, credo, che l'Unione abbia fatto, e stia facendo, ampio affidamento su una ipotesi decisamente ragionevole, e cioè che un'azione volta a prevenire rischi sistemici, e ad assicurare un futuro complessivamente

sostenibile, sia funzionale alla protezione di un interesse che è oggettivamente condiviso dalla maggior parte sia degli investitori professionali, sia dei risparmiatori che affidano loro i propri risparmi.

La ragionevolezza della ipotesi di partenza, non esclude però la presenza di rilevanti perplessità in ordine a quali potranno essere i possibili comportamenti degli investitori professionali. Si tratta di perplessità che possono riguardare almeno due serie di problemi, rubricabili sotto due interrogativi generali: è realistico pensare che gli investitori professionali svolgeranno un controllo sistematico sui comportamenti delle imprese, volto ad indurle ad adottare politiche progressivamente sempre più orientate alla sostenibilità? Ammesso poi che si avvii un processo in questa direzione (esercizio da parte degli investitori professionali dei loro poteri di controllo), quali problemi potrebbero presentarsi, e come potrebbero essere risolti?

La risposta al primo interrogativo è resa complicata da vari fattori, tra cui rileva in particolare la differenza tra le caratteristiche economiche, gli interessi e le prassi dei vari tipi di investitori professionali. Non è questo il luogo per procedere ad un'analisi completa dei vari fattori che possono orientare il comportamento di ciascun tipo (per maggiori informazioni v. Strampelli, 2025, 247). Si può rilevare però che esistono almeno tre aree in via generale problematiche.

La prima riguarda il tema dei costi. Un'attività di controllo sulle politiche di sostenibilità adottate dalle varie imprese può richiedere studi, approfondimenti, acquisizioni di informazioni ecc., e risultare perciò piuttosto costosa. Il che rappresenta un problema sia in sé, soprattutto per quegli investitori professionali il cui modello imprenditoriale si basa sui bassi costi di gestione, sia in relazione ai problemi di azione collettiva che la ripartizione dei costi e dei benefici dell'attività di controllo può generare. Posto infatti che i benefici derivanti dall'adozione, da parte di una certa società destinataria degli investimenti, di politiche imprenditoriali più orientate alla sostenibilità sono goduti da tutti i soci, o addirittura da tutti i partecipanti al sistema, il fatto che i costi dell'attività di

controllo siano sopportati solo dagli investitori che hanno deciso di concentrare la loro attenzione su quella società rappresenta un evidente problema. Si può certamente ipotizzare che esista anche un livello di attività di controllo meno costoso, volto, più che ad intervenire sulle specifiche politiche delle singole imprese, a fare rispettare, ad es., *standard* generali più facilmente conoscibili e implementabili. Credo tuttavia che i problemi di azione collettiva indicati prima non solo non saranno facilmente eliminabili, ma tenderanno a diventare più gravi man mano che l'attività di controllo avesse a diventare più mirata e precisa.

Un'altra area problematica è rappresentata dalla possibilità che molti investitori professionali possano essere vittime di un contrasto tra preferenze di primo e di secondo ordine. È perfettamente concepibile infatti che un investitore professionale possa avere, in generale, una sincera preferenza in favore della diffusione tra le imprese in cui investe di politiche di maggiore sostenibilità, e però farsi guidare da una preferenza diversa nel caso particolare in cui un investimento in una impresa che non pratica politiche di sostenibilità si riveli particolarmente conveniente.

Va considerato, anche, che le due preferenze, quella per la sostenibilità e quella per la massimizzazione dei guadagni, possono entrare in forte conflitto, soprattutto se si considerano solo gli effetti immediati delle singole scelte. Ammesso infatti che le due preferenze siano effettivamente conciliabili, è sicuramente più facile che tale conciliazione possa realizzarsi in un orizzonte di lungo periodo, quando gli effetti di politiche insostenibili si manifestano in tutta la loro negatività, che non nel breve periodo, di cui molti investitori professionali devono pur sempre, in vario modo e in varia misura, tenere conto.

Se a ciò si aggiunge che gli eventuali errori di prospettiva compiuti dai gestori degli investitori professionali saranno pagati, più che da loro, dagli investitori finali, si comprende la preoccupazione da molti manifestata al riguardo, e non ci si stupisce dei tentativi compiuti, anche da organi pubblici, di porre limiti alla possibilità che gli investitori professionali giustificino le loro scelte con la promozione di politiche di sostenibilità, anche a scapito degli im-

mediati rendimenti dei loro investimenti (negli Stati Uniti è in atto al riguardo un duro scontro politico cui accennerò nell'ultimo paragrafo; per un inquadramento generale v. Gary, 2021, 607).

Veniamo adesso alla seconda prospettiva, quella che dà per acquisito che gli investitori professionali decidano di promuovere l'adozione di politiche di sostenibilità da parte delle imprese in cui investono, e si interroga sui problemi che l'attuazione di questa decisione può comportare.

Un primo problema riguarda la natura delle decisioni che gli investitori professionali verrebbero a prendere. Al di là di un certo elementare livello caratterizzato da interventi volti a prevenire l'adozione da parte delle imprese di politiche decisamente e palesemente insostenibili, gli investitori dovrebbero assumersi la responsabilità di effettuare bilanciamenti tra i vari interessi, non solo quelli coinvolti nella contrapposizione tra profitti e sostenibilità, ma anche, e soprattutto, quelli coinvolti nella contrapposizione tra diverse possibili alternative sostenibili, caratterizzate però da gradi diversi di sostenibilità e da diverse possibili redistribuzioni dei relativi costi su diverse categorie sociali.

Qui sorge una esigenza di controllo sui processi di formazione e di attuazione delle decisioni, che può porre anche imbarazzanti alternative. Ad es., la diffusa prassi di colloqui più o meno riservati tra gestori di società di investimento e amministratori delle società destinatarie degli investimenti, mentre può apparire appropriata dal punto di vista dell'opportunità di evitare che il dialogo abbia luogo solo nelle forme pesanti e impegnative delle procedure assembleari, può apparire molto meno appropriata se si tiene conto dei problemi di controllo da parte del pubblico (e delle conseguenti esigenze di necessaria trasparenza) cui si è appena accennato.

A ciò va aggiunto almeno un altro profilo. Si è già ricordato che esiste un problema di distribuzione dei costi e dei benefici delle iniziative necessarie ad assicurare la diffusione di politiche di sostenibilità. Uno dei modi classici di risolvere questo tipo di problemi è la possibilità che i vari agenti possano accordarsi per coordinare le loro azioni. Anche nel nostro caso questo rimedio potrebbe in teoria funzionare: se i vari investitori potessero ripartire

tra di loro i vari compiti, e i relativi costi, sarebbe possibile ottenere ovvi risparmi e, magari, anche, una ripartizione di oneri accettabile per tutti.

Il problema però è che in questo modo si determinerebbe anche una enorme concentrazione di potere. Soprattutto se si tiene conto che in molte situazioni la coordinazione tra un numero limitato di investitori ( il pensiero corre sempre alle già menzionate *Big Three*) sarebbe già sufficiente a creare i meccanismi per l'esercizio di un potere enorme e sostanzialmente incontrollato (merita di essere segnalata a questo riguardo una iniziativa giudiziale promossa negli Stati Uniti, da alcuni stati a maggioranza repubblicana, contro Black Rock, State Street e Vanguard, la cui attività in favore dell'adozione di strategie di sostenibilità è stata accusata di integrare gli estremi di una prassi anticoncorrenziale con effetti negativi, diminuzione della produzione e aumento del prezzo, sul mercato del carbone: v. *State of Texas et al. v. Black Rock, Inc et al., US District Court for the Eastern District of Texas, Tyler Division, Case No. 6:24-cv-437-Jdk*).

In conclusione, da una parte, non è affatto certo che gli investitori professionali saranno incentivati ad, e avranno la possibilità di, assolvere ai compiti che l'Unione vorrebbe affidare loro, dall'altra parte, non è affatto certo che una eventuale assunzione di responsabilità degli investitori professionali potrebbe produrre tutti i risultati sperati e, soprattutto, che potrebbe evitare di produrre conseguenze estremamente negative in termini di concentrazione di poteri e di ulteriore riduzione dei controlli democratici sul funzionamento dell'economia.

6. — *Il coinvolgimento degli stakeholders: una questione di giustizia e di efficienza* — Il quadro descritto nei paragrafi precedenti conduce verso una precisa conclusione: il coinvolgimento attivo e diretto di tutti gli *stakeholders* è imposto sia da ragioni di giustizia, che da ragioni di opportunità.

Va rilevato anzitutto che l'interesse di riferimento, oggi identificato con quello alla sostenibilità dello sviluppo, è un interesse di carattere generale che non riguarda solo soci e investitori. Se è così,

una prospettiva generale incentrata sull'incentivazione dei soggetti considerati portatori degli interessi in ultima istanza rilevanti non risulta facilmente conciliabile con una concreta identificazione di questi soggetti focalizzata su investitori e soci, che ignora tutti gli altri soggetti ugualmente portatori dello stesso interesse generale.

Una volta accettato il principio per cui soggetti privati possono essere mobilitati in un progetto volto ad indurre altri privati a conformare i loro comportamenti ad esigenze di protezione di un interesse generale, non si vede poi la ragione per cui l'applicazione di questo principio dovrebbe essere limitata con riferimento ad alcuni soggetti escludendone altri. Ovviamente questa considerazione generale non implica una improponibile equiparazione di tutti gli *stakeholders*. È ovvio che i soci hanno specifici interessi inerenti alla tutela degli investimenti compiuti e ciò giustifica la disciplina che li protegge e che assegna loro particolari poteri. Per gli altri *stakeholders* occorre pensare all'elaborazione di una disciplina specifica, che tenga conto delle diverse categorie, e delle diverse relazioni che ciascuna può intrattenere con l'impresa.

Ciò detto in via di principio, a favore del maggior coinvolgimento degli *stakeholders* militano anche ragioni di efficienza, connesse ai limiti, e ai possibili effetti controproducenti, di una politica volta esclusivamente ad incentivare l'azione degli investitori istituzionali. Un più ampio coinvolgimento potrebbe stimolare ed integrare l'azione degli intermediari nelle situazioni in cui l'intervento di costoro avesse ad incontrare particolari difficoltà, e potrebbe anche mitigare l'impatto di alcuni dei problemi che l'azione degli investitori professionali può creare. Potrebbe inoltre consentire un più equilibrato bilanciamento tra i vari interessi in gioco e potrebbe creare anche un luogo di riflessione collettiva in cui gli stessi soggetti che agiscono sul mercato in veste di risparmiatori-investitori, potrebbero essere ugualmente presenti, sia pure nella diversa veste di *stakeholders* interessati agli effetti esterni dell'attività di impresa, e potrebbero così osservare, da un punto di vista diverso, al contempo più concreto e più generale, i problemi complessivi inerenti alla sostenibilità.

Il coinvolgimento che qui si auspica, è appena il caso di dirlo,

non ha nulla a che fare con la concezione (istituzionalista o sistemica) in cui spetta agli amministratori il compito di tenere conto di quello che essi (amministratori) ritengono possa essere l'interesse degli *stakeholders* non finanziari, e di bilanciarlo con quello dei soci. Quello cui mi riferisco in questo lavoro è uno *stakeholderism* democratico, che prevede l'introduzione di meccanismi istituzionalizzati di consultazione, e magari anche di parziale co-decisione, che diano modo agli *stakeholder* di volta in volta coinvolti di indicare espressamente quelli che, nella situazione data, credono siano i loro interessi e i modi in cui vorrebbero che l'impresa ne tenesse conto (Denozza, 2022, 37).

Neppure si tratta di riagganciarsi a visioni del tipo di quelle che sostengono forme di cogestione. Credo infatti che la cogestione, oltre a presentarsi, là dove si vogliono coinvolgere tutti gli *stakeholders*, come alquanto complicata da realizzare, ha il grave difetto di indurre i partecipanti a focalizzare la loro attenzione soprattutto sull'impresa nella cui gestione sono coinvolti. Una visione di sostenibilità richiede invece che si adotti un orizzonte più ampio, che consideri non solo le esigenze della specifica impresa (pur re-interpretate in una prospettiva «stakeholderista»), e che tenda invece ad inserire queste esigenze nel quadro più complessivo dei problemi generali di sostenibilità.

La partecipazione degli *stakeholders* dovrebbe essere lo strumento per costringere l'impresa ad adottare una visione più ampia, in cui gli interessi della specifica impresa in questione vengono inquadrati nella prospettiva della società intera, e delle generazioni future (perciò sostenibilità, lungo periodo, ecc.). Qui conta non solo, e non tanto, la possibilità per gli *stakeholders* di intervenire a livello di singola impresa, quanto il collegamento e il coordinamento che possa essere stabilito tra interventi specifici e interventi compiuti su altre imprese, in una prospettiva coerente rispetto a certi obiettivi e valori. Il tema, allora, non è tanto quello dell'attribuzione di poteri formali con riferimento agli organi della singola società (in sostanza, esprimere qualche voto in un qualche organismo), quanto, piuttosto, quello della creazione di poteri reali, nella società, nella opinione pubblica, nell'interfaccia politico, ecc.

Per queste ragioni occorre lavorare in direzione di una nuova concezione del ruolo degli *stakeholders*. Un ruolo certamente diversissimo da quello (sostanzialmente passivo) riservato loro nel vecchio istituzionalismo e nelle concezioni sistemiche dei problemi della *corporation*. Un ruolo che va invece ripensato come elemento portante di un dialogo democratico in cui tutti i portatori di tutti gli interessi di volta in volta coinvolti possono presentare le loro visioni, e le loro istanze, nell'ambito di una discussione caratterizzata non da tentativi di manipolazione strategica, ma dalla disponibilità a prendere in considerazione punti di vista diversi dai propri e ad eventualmente a modificare le proprie preferenze.

Si tratta allora di creare strutture istituzionali che consentano un sistematico dialogo tra i gestori delle imprese e tutti gli *stakeholders* i cui interessi possono essere incisi dalle vicende delle imprese in questione. Strutture istituzionali che ben possono oscillare tra un polo di interventi più impegnativi, come la partecipazione di rappresentanti degli *stakeholders* nei consigli di amministrazione, ed un polo di interventi decisamente blandi, come il semplice obbligo di istituire strumenti di dialogo sistematico (singoli amministratori investiti del compito di consultare specifici *stakeholder*; comitati all'interno del consiglio con analoghi compiti; comitati, esterni al consiglio, a composizione mista *stakeholder* e amministratori, ecc.).

La naturale prospettiva dovrebbe essere quella di puntare all'attribuzione agli *stakeholder* di adeguati poteri giuridicamente riconosciuti (ad es., in casi estremi, anche di veto, v. Sacconi, Denozza, Stabilini, 2019, 149). Non credo però sia necessario puntare subito e direttamente verso le soluzioni più impegnative. Vanno considerate a questo riguardo non solo le ovvie resistenze che incontrerebbero proposte volte a sovvertire in maniera rilevante gli attuali equilibri di potere istituzionale, ma anche i rischi di «ingabbiamento» dei rappresentanti degli *stakeholders* in logiche, ancora una volta, aziendalistiche, che finirebbe per compromettere quella compresenza di momenti di dialogo e momenti di protesta che caratterizza i processi di comunicazione realmente democratica (Young, 2000; Ead., 2001).

Penso che possa già essere un non irrilevante progresso quello

di avere decisioni assunte in piena e pubblica consapevolezza di quali sono le contrapposte esigenze, quali le alternative a disposizione e quali i punti di non superabile disaccordo. L'idea di fondo è che il processo di dialogo democratico non serve, e non deve essere costruito sull'obiettivo di portare a sintesi un insieme di preferenze date, sino ad ottenere un'opinione condivisa, o almeno chiaramente maggioritaria, ma deve servire a far sì che nel dialogo le preferenze si modifichino nella direzione suggerita da una maggiore comprensione delle ragioni di chi manifesta preferenze differenti (questa idea caratterizza l'atteggiamento «repubblicano» nei confronti del processo politico deliberativo: Sunstein, 1987, 1539).

Non si tratta ovviamente di una formula in grado di risolvere ogni problema, né di una prospettiva che possa evitare conflitti, anche di tipo politico e distributivo. Il coinvolgimento diretto degli *stakeholder* (la democratizzazione dal basso dell'economia) è comunque una delle sfide principali che nei prossimi anni dovranno essere affrontate, in tutti gli ambiti, non solo in materia di disciplina della società per azioni (V. ad es. *United Nations, About—Division for Sustainable Development Goals*, <https://sdgs.un.org/about>, 2015: «*Sustainable development decision making requires broad participation of all*»).

7. — *Quali concrete prospettive?* — Come ho detto sin dall'inizio, in materie come questa, più ancora che altrove, occorre operare una netta distinzione tra il livello della coerenza programmatica e quello del condizionamento politico.

Sinora mi sono occupato della coerenza programmatica. Cercherò ora di concludere con qualche osservazione sulle caratteristiche degli scontri tra diversi interessi e poteri che sono in atto negli Stati Uniti e in Europa.

Credo che occorra anzitutto ribadire una distinzione tra il profilo attinente ai problemi generali della *corporate governance* e il profilo specifico attinente alla sostenibilità. Le due prospettive hanno finito per sovrapporsi, sia negli Stati Uniti sia, soprattutto, in Europa, dove le direttive *Corporate Sustainability Due Diligence* e *Corporate Sustainability Reporting*, e le loro recenti disavventure, sembrano

essere diventate un po' la cartina di tornasole della tenuta dell'intero progetto dell'Unione.

I temi della *corporate governance* e della democrazia economica non si esauriscono però nella discussione sulla sostenibilità. La gestione delle grandi imprese è suscettibile di produrre esternalità anche su molti altri piani e il tema della definizione di interesse sociale, o di quello che attualmente viene chiamato il *corporate purpose*, ha una portata generale che trascende le questioni inerenti alla sostenibilità (sul tema dello scopo della società v. tra i più recenti Sjøfjell, Mähönen, 2025, 2). A questo livello generale, che evoca il problema del controllo sulle decisioni con cui le imprese creano rischi e problemi di portata sociale e sistemica, restano pienamente valide tutte le considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti e resta attuale il quesito in ordine alla validità del progetto dell'Unione di puntare (nei termini chiariti) sugli investitori professionali, e sulla coerente necessità di sviluppare questo progetto nella direzione di un coinvolgimento non solo dei grandi soci istituzionali, ma di tutti gli *stakeholders* interessati.

Chiarito che molto di quello che abbiamo detto a proposito della politica dell'Unione resta comunque attuale anche nell'ipotesi in cui dovessimo prendere atto del prevalere di parti politiche (i sostenitori di Trump negli Stati Uniti, la coalizione tra popolari e destre nell'Unione Europea) che condividono la miope visione (che è stata del resto dominante per decenni) che tende ad enfatizzare i vantaggi in termini di competitività e di maggiore efficienza che la deregolamentazione assicura nel breve periodo (v. ad es., *EU Press release, Dec 10 2025, Promoting sustainable growth with simpler and smarter environmental legislation*) e ad ignorare i costi che essa può comportare sul lungo periodo, resta da vedere se effettivamente la realtà stia evolvendo in questa direzione.

Onestamente credo sia molto difficile rispondere. Mi limito a ricordare alcuni fatti senza nessuna pretesa di delineare un quadro complessivo.

Un dato certamente negativo è rappresentato dalla nuova disciplina, contenuta nel c.d. pacchetto *omnibus*, su cui risulta essere stato raggiunto, in sede europea, un accordo il 9 dicembre scorso,

che sembra destinata a ridurre l'efficacia sia della *Corporate Sustainability Reporting Directive*, 2022/ 2464/ UE, sia della già abbondantemente depotenziata (rispetto al progetto originario) *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* 2024/1760/ UE. Questa modifica legislativa continua peraltro ad essere presentata non come una *de-regulation* ma come una semplificazione, che non compromette gli obiettivi di fondo e che, anzi, potrebbe favorirne il raggiungimento (v. *EU Press release, Dec. 9, 2025 Commission welcomes political agreement on Omnibus I simplification package*).

Queste affermazioni probabilmente non sono del tutto vere, ma resta il fatto che gli obiettivi di sostenibilità vengono ufficialmente confermati, invece di essere espressamente rifiutati, come sempre più frequentemente avviene negli Stati Uniti, dove il destino dei *climate-related reporting standard* emanati dalla Sec nel 2022, e subito sospesi, appare definitivamente segnato e dove anche i *global reporting standard* emessi dall'*International Sustainability Standards Board* dell'Ifrs (organizzazione sostenuta dal G7, dal G20, dallo Iosco, ecc.) sembrano essere messi in discussione. L'attuale presidente della Sec ha infatti minacciato di non consentire più l'uso negli Stati Uniti di questi *standards* che sembra siano invece adottati da ordinamenti che nell'insieme concorrono alla produzione del 57% del Pil mondiale. Del resto dal rapporto Oecd del 2025 risulta che leggi o regolamenti relativi ad obblighi di divulgazione in materia di sostenibilità sono in vigore nel 79 % degli ordinamenti.

Anche sul piano del comportamento degli investitori istituzionali la situazione rimane piuttosto incerta. È vero che le c.d. *big three* hanno decisamente attenuato la portata delle loro iniziative in favore della sostenibilità e hanno modificato le loro politiche di voto, ma occorrerà tener conto dei comportamenti dei loro clienti, sia sul piano delle decisioni di investimento (qualche grande cliente – fondi pensione, soprattutto – ha già dato segnali di dissenso) sia su quello delle preferenze di voto ( sono in atto iniziative dei fondi volte a mettere i clienti in grado di indicare lo standard di voto cui il fondo deve attenersi).

Nel complesso, la mia impressione è che l'impostazione in auge negli ultimi decenni, che considera la società per azioni un'istitu-

zione puramente privata, al servizio esclusivo di investitori e soci, difficilmente potrà tornare ad essere quella assolutamente dominante.

Resta però da vedere se il potere si dividerà (e come) solo tra i gestori delle società operative e i gestori degli investitori intermediari professionali, o se si affermerà la necessità di coinvolgere altri *stakeholders*.

Occorre verificare, anche, se la questione dell'informazione e della trasparenza si svilupperà come elemento essenziale di un dialogo democratico aperto a tutti i soggetti su cui l'attività della società potenzialmente incide, o se si ridurrà ad essere il terreno di scontro tra il potere di chi ha interesse a presentare la regolazione come un puro costo e quello di chi ha invece interesse a prevenire gli effetti negativi che mercati non sufficientemente regolati possono produrre.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barcellona E. (2022), *Shareholderism versus Stakeholderism, La società per azioni contemporanea dinanzi al «profitto»*, Giuffrè, Milano.
- Berle A., Means G. (1991) (1932), *The modern corporation and private property*, Transaction publishers, 303 ss.
- Iid, *Corporations and the public investor* (1930), *The American Economic Review*, 54 ss.
- Bix B. (2008), *Legal Philosophy in America*, Minnesota Legal Studies Research Paper No. 08-14.
- Ciepley D. (2013), *Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation*, *American Political Science Review*, 139 ss.
- Crouch R. (2012), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity, Cambridge, 140.
- Denozza F. (2022), *Due concetti di stakeholderism*, *Orizzonti del diritto commerciale*, 37 ss.
- Id. (2023a), *Il coinvolgimento democratico degli stakeholder: punto d'arrivo coerente e necessario del progetto europeo sul governo delle società, La s.p.a. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, II, Giuffrè.
- Id. (2023b), *Consumer welfare e shareholder value: le comuni radici, i limiti e i difetti di due teorie neoliberali*, *Orizzonti del diritto commerciale*, 608 ss.

- Id., *La politica dell'Unione Europea sul governo societario e il coinvolgimento democratico degli stakeholders*, di prossima pubblicazione negli Studi in onore di J.M. Embid Irrujó).
- Gary S. (2021), *Conflicts and Opportunities for Pension Fiduciaries in the Esg Environment*, *Okla. L. Rev.*, 607 ss.
- Gatti M., Ondersma C. (2020), *Can a Broader Corporate Purpose Redress Inequality? The Stakeholder Approach* *Chimera, J. Corp. L.*, 72 ss.
- Kelsen H. (2002), *Introduction to the Problems of Legal Theory*, trad. della prima edizione della *Reine Rechtslehre* del 1934, 92 ss.
- Sacchi R. (2021), *La capacità propulsiva della s.p.a. quotata è andata esaurendosi?*, *Orizzonti del diritto commerciale*, 581 ss.
- Sacconi L., Denozza F., Stabilini A. (2019), *Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta*, *Studi Organizzativi*, 149 ss.
- Sjåfjell B. et al. (2015), *Shareholder primacy: the main barrier to sustainable companies*, Ssrn: 2664544.
- Sjåfjell B., Mähönen J. (2025), *Reimagining Corporate Purpose for a Safe and Just World*, University of Oslo Faculty of Law Research Paper, 2.
- Strampelli G. (2025), *The Role of Institutional Investors in Promoting Esg Goals in the EU*, *European Company Case Law (EccL)*, 247 ss.
- Sunstein C. (1987), *Beyond the republican revival*, *Yale L. J.*, 1539 ss.
- Young I. M. (2000), *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, 2000.
- Ead. (2001), *Activist challenges to deliberative democracy*, in *Political theory*, 670 ss.

Matteo Corti\*

## Impresa responsabile e partecipazione dei lavoratori nel diritto vigente (anche comparato)

1. — La mia relazione, per certi versi, scende un po' dall'empirico in cui ci ha condotto il professor Denozza e si sporca le mani con alcune questioni più spicciole e forse anche meno intriganti. Ma il destino della partecipazione, quantomeno della partecipazione dei lavoratori, è quello di aver sempre avuto delle grandi ambizioni di principio ma poi essere ricaduta su regolazioni che pure in Germania, come segnalava il professor Denozza, hanno avuto una serie di criticità non indifferenti. Esordendo devo però soffermarmi anch'io a ringraziare gli organizzatori di questo ciclo di bellissimi convegni per avermi coinvolto, prima nella fase di concepimento, e poi onorandomi anche con il compito di una relazione. L'argomento che mi è stato assegnato, imperniato sul binomio dell'impresa responsabile e della partecipazione dei lavoratori, anche con riferimento al quadro comparato, mi permette di svolgere considerazioni che spaziano dal diritto europeo a quello compa-

\* Il saggio non è stato rivisto dall'A., a ragione della sua improvvisa e prematura scomparsa nella notte fra il 22 e il 23 novembre 2025. Nato a Lecco il 31 maggio 1971, era Ordinario presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano. Oltre a numerosi altri argomenti, si è sempre dedicato, fin dalla sua laurea con il Prof. Mario Napoli, al tema della partecipazione dei lavoratori, analizzandolo anche in una prospettiva comparata, grazie alla conoscenza di molte delle principali lingue europee. Oltre al dottorato di ricerca (presso l'Università di Pavia) aveva altresì conseguito, con il riconoscimento della *distinction*, il Master in *European Industrial Relations* presso la *Business School* dell'Università di Warwick (RU). Apprezzato e stimato da tutti i colleghi, era altresì Coordinatore del dottorato di ricerca in «Impresa, Lavoro, Istituzioni e Giustizia penale» avente sede presso il medesimo ateneo.

rato, con qualche incursione, ma limitata, in quello nazionale, oggetto della relazione di Francesco Denozza e di quella di Anna Alaimo.

2. — Partirò dal diritto dell'Unione europea, per ragioni logiche, ma non cronologiche, perché a livello comparato la partecipazione dei lavoratori assume la propria individualità rispetto al semplice esercizio della libertà sindacale già nella seconda metà dell'Ottocento, quando nella legislazione tedesca vengono per la prima volta regolati i Consigli dei lavoratori con le relative, ancora limitatissime, prerogative. Tra l'altro, nella versione originaria, non si trattava nemmeno di un organo obbligatorio, nel senso che il datore di lavoro poteva istituirlo, e se avesse deciso di istituirlo, avrebbe dovuto essere disciplinato nel modo immaginato dal legislatore prussiano. Nel diritto comunitario l'interesse per la partecipazione dei lavoratori è, comunque, precoce, e precede di gran lunga l'attribuzione di qualsiasi competenza in materia in capo alla Comunità economica europea. Nel primo programma di azione sociale, presentato dalla Commissione nel 1974, compaiono progetti ambiziosi come quello di V direttiva e di Statuto di Società europea, che miravano espressamente a estendere il modello della cogestione societaria allora vigente in Germania a tutti i Paesi appartenenti alla Comunità. L'aperta ostilità di alcuni Paesi, Francia e Italia *in primis*, fece naufragare tali propositi; ma in quegli anni furono approvate all'unanimità due direttive, quella sui licenziamenti collettivi (Dir. 75/129/Cee) e quella sui trasferimenti d'impresa (Dir. 77/187/Cee), che hanno inaugurato la tradizione del coinvolgimento dei lavoratori cd. «debole», ovvero imperniato su diritti di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori.

Questa tipologia di diritti si è rapidamente generalizzata nel diritto comunitario: nel 1989 è inserita nella direttiva quadro sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (Dir. 89/391/Cee), nel 1994 fa il suo esordio «transnazionale» nella direttiva sui Comitati aziendali europei (Dir. 94/45/Ce), e nel 2001 nella direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nelle Società europee (Dir. 2001/86/Ce). Con la direttiva n. 14 del 2002, il coinvolgimento debole diventa

lo standard minimo di riferimento per le legislazioni di tutti gli Stati membri, con riferimento agli stabilimenti o alle imprese presenti sui loro territori che contassero – la disciplina è ancora vigente – venti dipendenti per gli stabilimenti o cinquanta per le imprese. Già nel 2000, peraltro, con la Carta di Nizza, il coinvolgimento dei lavoratori «debole» era entrato definitivamente a far parte dell'*acquis* del diritto dell'Unione europea. L'art. 27, infatti, garantisce «ai lavoratori o ai loro rappresentanti, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali».

La dottrina e la giurisprudenza della Corte di giustizia hanno chiarito i contorni di questo diritto. Per un verso, è stato rafforzato: si è, infatti, precisato che esso non si risolve in un semplice scambio di idee, ma equivale a un vero e proprio obbligo a trattare in buona fede. Si tratta di uno sviluppo elaborato dalla dottrina, ma che emerge anche dalla chiara lettera di alcune di queste direttive, peraltro non di tutte, che fanno riferimento alla consultazione con l'obiettivo di raggiungere un accordo. Inoltre, la negoziazione deve intercorrere prima dell'adozione della decisione, in modo che dell'opinione dei rappresentanti dei lavoratori si possa ancora tenere conto, e con gli interlocutori che nell'impresa siano in grado di influire sulle deliberazioni da assumere (caso *Junk*, C-188/03 del 27 gennaio 2005). Per altro verso, il diritto è stato, però, ridimensionato, nella misura in cui si è stabilito che esso richiede una puntuale attuazione nel diritto derivato dell'UE per poter essere fatto valere davanti ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia (caso *Association de médiation sociale*, C-176/12 del 15 gennaio 2014). Qui valgono gli stessi principi che sono stabiliti dalla Carta di Nizza per la sua applicazione: l'articolo 27 contiene dei diritti ma non un principio generale del diritto europeo e quindi la sua applicazione ai casi concreti dipende dal fatto che le competenze siano state attivate e i legislatori nazionali abbiano trasposto le relative direttive.

Negli anni più recenti i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori hanno subito una battuta d'arresto nella progettualità europea, culminata nel rifiuto della Commissione di sottoporre

al Consiglio l'accordo raggiunto tra le parti sociali europee sul coinvolgimento dei lavoratori nelle pubbliche amministrazioni, ai fini del recepimento in direttiva. La vicenda è perfino finita davanti alla Corte di giustizia, che ha chiarito come la Commissione abbia la facoltà ma non l'obbligo di sottoporre gli accordi delle parti sociali al Consiglio per il recepimento in Direttiva (caso Epsu, C-928/19 P del 2 settembre 2021). Ora, però, qualcosa si muove nuovamente: basti pensare ai diritti di informazione e consultazione garantiti ai rappresentanti dei lavoratori dalla direttiva sul lavoro delle piattaforme [Dir. (UE) 2024/2831] o a quelli, purtroppo solo di informazione, sanciti dal regolamento sull'intelligenza artificiale [Reg. (UE) 2024/1689]; o ancora alla revisione della direttiva sui Cae, ormai in dirittura di arrivo, contenente dei diritti rafforzati, oltre che i riferimenti alla sostenibilità.

Ma le evoluzioni più interessanti si riscontrano nel quadro normativo che l'UE sta (faticosamente, dopo gli ultimissimi sviluppi) costruendo per indirizzare le imprese verso scelte responsabili e sostenibili. La direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità [Dir. (UE) 2022/2464] prevede un diritto di informazione e consultazione in favore dei rappresentanti dei lavoratori: la direzione li informa al livello appropriato e discute con loro le informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità; il parere espresso dai rappresentanti dei lavoratori è comunicato, se del caso, agli organi di amministrazione, direzione o controllo dell'impresa (le medesime regole valgono, *mutatis mutandis*, per l'impresa madre nel caso di gruppi). L'inciso «se del caso» è molto singolare: non si comprende se si tratti di una facoltà o di un obbligo. D'altro canto, «i diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori» compaiono anche tra le informazioni che devono essere pubblicate tramite il *report* di sostenibilità, con riferimento al suo pilastro sociale; diventano così un elemento caratterizzante del modello di *governance* Esg che l'Unione europea stessa sta propalando.

La direttiva *due diligence* [Dir. (UE) 2024/1760], che si trova ora purtroppo in una fase di revisione che rischia di ridimensionarne di molto l'originaria portata dirompenente, stabilisce che la politica

relativa al dovere di diligenza debba essere elaborata «previa consultazione dei dipendenti e dei loro rappresentanti». Più in generale, la direttiva contempla la consultazione degli *stakeholder*, tra i quali figurano, *in primis*, i rappresentanti dei lavoratori, in tutti gli snodi essenziali del processo di attuazione del dovere di diligenza (art. 13).

Si può, dunque, concludere che il coinvolgimento dei lavoratori «debole» continui a essere il tratto dominante del modello eurounitario di partecipazione dei lavoratori: e proprio con gli sviluppi più recenti di questi anni si è verificata una saldatura molto interessante e suscettibile di proficui sviluppi con l'impianto europeo a supporto della transizione verso un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile. Nulla di tutto questo è avvenuto con riferimento alla cd. partecipazione «forte»: nessuna delle sue due varianti ha trovato ospitalità nel diritto primario o derivato dell'Unione. Né il modello basato sui diritti di codecisione dei rappresentanti dei lavoratori (garantiti tramite l'attribuzione di un diritto di veto, come nei modelli tedesco e olandese, o mediante la costituzione di un organismo arbitrale, come nel modello tedesco), né tantomeno quello imperniato sulla loro inserzione negli organi amministrativi delle società di capitali (consiglio di amministrazione o consiglio di sorveglianza, a seconda del modello di *governance* prescelto) trovano riscontro nell'ordinamento eurounitario. Tra le direttive di armonizzazione, la partecipazione «equilibrata», così viene definita, compare fuggevolmente soltanto nella direttiva quadro sulla salute e sicurezza del lavoro, peraltro senza ulteriori precisazioni e come opzione lasciata alla libera scelta degli Stati membri. La cogestione societaria è ampiamente considerata nelle direttive a portata transnazionale relative agli Statuti di società europea e società cooperativa europea, e in quelle che regolano le trasformazioni transnazionali delle imprese europee (fusioni, scissioni e trasformazioni): ma soltanto per evitare che esse diventino un facile strumento di elusione dei dispositivi partecipativi presenti in alcuni Stati membri, Germania *in primis*. Insomma, come mi è capitato di scrivere in un contributo di qualche anno fa, la partecipazione forte è un «ospite indesiderato» del diritto euro-

unitario: quest'ultimo si limita a predisporre cautele affinché le dinamiche integrative non travolgano le esperienze nazionali più progredite.

3. — Del resto, è stato facile per il coinvolgimento debole basato sui diritti di informazione e consultazione (*rectius* negoziazione) diventare lo standard minimo a livello dell'Unione, visto che era conosciuto e diffuso praticamente in tutti i Paesi membri sin dall'immediato secondo dopoguerra. La partecipazione forte rappresenta, invece, ancora oggi un istituto assente in molti Stati dell'UE, e, anche dove esiste, essa garantisce ai rappresentanti dei lavoratori livelli assai diversi di influsso sulle decisioni aziendali. I diritti di codecisione basati sull'interazione tra gli organi di rappresentanza dei lavoratori e la direzione aziendale sono sanciti ampiamente solo dalle legislazioni di pochi Paesi: i più importanti sono Germania, Paesi Bassi e Austria, con qualche esempio sporadico anche in altri Paesi (gli articoli 4 e 6 dello Statuto dei lavoratori in Italia, l'esternalizzazione in Svezia, la nomina di alcuni soggetti che operano in azienda, come il medico competente, in Francia).

La cogestione societaria è più diffusa, essendo contemplata, in qualche forma, dagli ordinamenti di 18 dei 27 Paesi dell'Unione: in soli 12 Stati, però, è un modello di generale applicazione nel settore privato, seppur in relazione alle soglie dimensionali delle imprese; negli altri 6 Paesi è contemplato soltanto nelle imprese statali o di recente privatizzazione. I Paesi che prevedono forme di cogestione societaria di applicazione generale sono: Austria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria. La soglia dimensionale varia dai 25 dipendenti della Svezia ai 1,000 della Francia, passando per i 500 della Germania.

La rappresentanza dei lavoratori in seno agli organi amministrativi delle società è sempre minoritaria: si va da un solo membro in Francia e Croazia fino alla parità, nelle imprese di maggiori dimensioni di Germania e Slovenia. Anche in queste ipotesi estreme, tuttavia, è garantita una leggera prevalenza in favore dei rappresentanti degli azionisti: nelle situazioni di stallo, infatti, il doppio voto

è riservato al Presidente dell'organo di vigilanza, che è di norma espressione degli azionisti stessi. Si tratta di un meccanismo, quello della leggera prevalenza, che ha ottenuto il crisma della Corte costituzionale tedesca in un fondamentale arresto del 1979 (pronuncia 1.03.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78). Del resto, è stato insegnato da antichi maestri che la partecipazione implica sempre prendere parte, e se si diventa la parte maggioritaria si trascolora verso altri modelli, come l'auto-gestione, la cooperativa, e così via. Il modello relativamente più diffuso è quello della cd. cogestione di 1/3, cioè 1/3 dei rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi amministrativi coinvolti.

La cogestione societaria, però, non è in fase espansiva a livello europeo: l'aumento più massiccio dei Paesi che l'hanno introdotta o potenziata si è verificato negli anni '70 del secolo scorso: l'unico Paese che l'ha rafforzata (e generalizzata) in tempi recenti è stata la Francia, con la *loi Hollande* del 2013, mentre la Repubblica Ceca l'ha abbandonata alla fine del 2014. Lo sviluppo del mercato interno ha, poi, riattivato le strategie di fuga dai sistemi cogestionali più ambiziosi, come quello tedesco: il *trend* è in drammatico aumento da molti anni, come segnalano le voci preoccupate del sindacalismo germanico e della dottrina ad esso più vicina. Gli strumenti preferiti per aggirare i vincoli della cogestione tedesca sono l'utilizzo della società europea e lo sfruttamento delle forme straniere di società che possono liberamente circolare in Europa. Stendo un velo pietoso sul ventottesimo regime evocato dal professor Zoppoli, che è un vero e proprio «Cavallo di Troia» per eludere la partecipazione, ma non solo.

4. — Tuttavia, le sfide connesse alla transizione dell'economia continentale a modelli di impresa sostenibile hanno risvegliato il dibattito sulla partecipazione anche nei Paesi in cui tale istituto appare consolidato. Per comprensibili ragioni di tempo mi soffermerò su due esperienze tratte dal contesto comparato, quella francese e quella tedesca.

Nel vicino transalpino nel 2021 il *database* economico e sociale,

introdotto nel 2013, è stato ribattezzato «*database* economico, sociale e ambientale», ed è stato arricchito con le informazioni relative alle conseguenze ambientali dell'attività dell'impresa. Il *database* in questione è messo permanentemente a disposizione dei *partner* sociali a livello di unità produttiva e di impresa, ovvero la delegazione del personale nel Comitato economico e sociale e i delegati sindacali. La consultazione periodica del comitato non si limita più ai classici temi economico-sociali: gli orientamenti strategici dell'impresa; la sua situazione economico-finanziaria; le sue politiche sociali, nonché le condizioni di lavoro. Si estende ormai anche alle informazioni in materia di sostenibilità, secondo le previsioni del codice di commercio che ha implementato nell'aprile del 2025 la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità. La consultazione del Comitato economico e sociale deve essere sempre preventiva rispetto alle decisioni dell'impresa, in modo da permettere ai rappresentanti dei lavoratori di esprimere un parere al quale la direzione deve offrire, a sua volta, una risposta motivata. In difetto di consultazione, la decisione viene sospesa dal giudice fino a che la procedura stessa non sia stata correttamente espletata.

In Germania il tema della «tutela dell'ambiente aziendale» (*betrieblicher Umweltschutz*) è stato inserito in più luoghi della legge sull'ordinamento aziendale fin dall'importante riforma di questa legge, realizzata nel 2001 dalla coalizione rosso-verde. In tal modo, il Consiglio d'azienda ha acquisito significativi diritti di informazione e consultazione anche in questo ambito, senza conseguire, tuttavia, alcun diritto di codecisione. Tra l'altro, per quanto alcuni autori cerchino di dilatare la nozione di «tutela dell'ambiente aziendale» fino quasi a ricomprendervi le tematiche della transizione ecologica, la prima pare concetto assai più ristretto e non coincidente con la transizione *green*. Le questioni legate alla *due diligence* lungo la catena del valore sono state integrate tra le questioni oggetto di consultazione (del Comitato economico, e quindi anche del Consiglio d'azienda) con la legge del 2021 sulla *due diligence* nelle catene di subfornitura, entrata in vigore nel 2023. Il sindacato va gheggia sin dal 2022 un vero e proprio diritto di codecisione del Consiglio d'azienda sulle «misure legate alla protezione dell'am-

biente e del clima». Si tratta di un progetto della Dgb del 2022, ma con l'attuale coalizione governativa mi pare molto difficile che sarà attuato.

Risulta evidente che la sede più adeguata in cui i lavoratori possono influire sulle strategie di sostenibilità, e non solo ecologica, delle imprese tedesche è il consiglio di sorveglianza, tramite le strutture della cogestione societaria: è in tale sede, infatti, in stretta collaborazione con il consiglio di gestione, che vengono sviluppate le strategie di lungo termine delle società di capitali. Del resto, nella nuova versione del 2022, il Codice di *corporate governance* delle società quotate tedesche richiama i consigli di sorveglianza a una particolare attenzione alle questioni della sostenibilità, raccomandando loro di dotarsi di membri con specifica competenza in materia.

Ma sorge spontanea la domanda: vi è evidenza dell'efficacia della cogestione societaria nel supportare le strategie di sostenibilità delle imprese? Una ricerca recente (2023) della *Hans Böckler Stiftung* sembrerebbe offrire una risposta cautamente positiva. L'indagine si giova di un indice elaborato per misurare la robustezza della cogestione societaria (*Mitbestimmungsindex*), che è stato applicato alle tre dimensioni della sostenibilità: ambientale, sociale e di *governance* (i principi Esg – *Environmental, Social, Governance*). È risultato che le società con i maggiori indici di cogestione societaria sono anche quelle che hanno gli *scores* più elevati di sostenibilità sociale: ma questo era evidentemente prevedibile. È risultato relativamente inaspettato, invece, che vi sia una correlazione positiva anche con riferimento alla sostenibilità ambientale: ciò sembra mettere almeno in parte in discussione la facile correlazione prospettata da una parte della dottrina, anche germanica, tra transizione *green* e opposizione dei lavoratori al cambiamento, soprattutto quando tale transizione comporti scelte dolorose in termini di riqualificazione o riconversione della propria professionalità. Non vanno, peraltro, nemmeno dimenticati i limiti della partecipazione forte, in entrambe le varianti, nel governare processi così complessi ed epocali come la transizione ecologica.

E, infatti, nel settore *automotive* tedesco, uno dei più colpiti dalla

transizione, si vanno diffondendo i «contratti collettivi per il futuro», volti a conciliare la riconversione ecologica delle produzioni con la minimizzazione dell'impatto sulle condizioni di vita e di lavoro. In altri termini, la contrattazione collettiva si sta dimostrando uno strumento efficace e flessibile per combinare sostenibilità sociale e transizione ecologica. Non va, però, dimenticato che in Germania la partecipazione e la contrattazione si supportano a vicenda, in un rapporto di complementarità: non è casuale che proprio in Germania si diffonda una contrattazione di questo tipo, che stenta invece a decollare in altre realtà, come quella italiana, dove la stampella partecipativa, quanto meno quella forte, è assente. E non va dimenticato nemmeno che né la contrattazione, né la partecipazione potranno accompagnare adeguatamente le sfide delle transizioni che ci attendono senza un intervento pubblico di forte supporto, anche economico: questo deve collocarsi senz'altro a livello nazionale, ma ancora di più a livello dell'Unione. E su questo punto siamo ancora molto in ritardo, tra l'altro con le priorità dell'UE che si stanno già orientando in una direzione diversa, assai inquietante.

5. — Concludo, come promesso, con qualche battuta finale sull'esperienza italiana. Non sono un fan della legge n. 76/2025 che, a mio avviso, trascura uno dei postulati fondamentali della partecipazione forte: si tratta sostanzialmente di un bene collettivo, che non viene spontaneamente prodotto dal gioco delle convenienze delle parti. Nella sua regolazione occorre un tasso di imperatività, o almeno una batteria di robusti incentivi, per scardinare i comportamenti opportunistici dei *partner* sociali di livello aziendale: né l'uno, né l'altra sono presenti nel provvedimento in questione, e perciò temo che la partecipazione gestionale, modello più ambizioso, salvo eccezioni circoscritte, rimarrà sulla carta. Ma questa legge è da biasimare anche per un'altra ragione: ha eliminato i riferimenti alla sostenibilità delle imprese, abbondantemente presenti nel disegno di legge di iniziativa popolare varato dalla Cisl. Ricordo che la partecipazione consultiva contemplata da quel disegno di legge, che tra l'altro presentava un impianto vincolistico,

anche se in parte, avrebbe dovuto esercitarsi, *inter alia*, con riguardo alla «adozione di piani a sostegno della transizione ecologica e digitale nonché della sostenibilità sociale dell'impresa». Per il resto non sono nemmeno un detrattore della legge n. 76: se le parti sociali si impegnassero nella sua applicazione, potrebbe costituire la base per sviluppi futuri, anche legislativi, più ambiziosi. E sono convinto che di questi il Paese abbia tremendamente bisogno.

### Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2021), *Nachhaltigkeit Durch Mitbestimmung, Study der Hans-Böckler-Stiftung*, Nr. 452, Düsseldorf.
- Bogart J. (2025), *Death by Omnibus? The European Commission's Proposal and the Fate of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (Part I)*, <https://opiniojuris.org/2025/07/11/death-by-omnibus-the-european-commissions-proposal-and-the-fate-of-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive-part-i/>
- Corti M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, Milano.
- Corti M. (2020), *Commento all'art. 46 della Costituzione*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (eds), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 241 ss.
- Corti M. (2023), *A proposito di un libro di W. Däubler e M. Kittner sulla partecipazione dei lavoratori in Germania. Un'opera ricca di spunti interessanti anche per la transizione ecologica*, *Dlri*, 144 ss.
- Corti M. (2023), *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, *Dri*, 939 ss.
- Corti M. (2023), *L'intelligenza artificiale nel decreto trasparenza e nella legge tedesca sull'ordinamento aziendale*, *federalismi.it*, 163 ss.
- Corti M. (2024), *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, *Dri*, 615 ss.
- Corti M. (2024), *La partecipazione dei lavoratori: dalla democrazia industriale alla sostenibilità dell'impresa*, in Aa.Vv., *Cent'anni di dialogo. La Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica, 1924-2024*, Vita e Pensiero, Milano, 127 ss.
- Däubler W. (2020), *Klimawandel – ein Thema für den Betriebsrat?*, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1155 ss.
- Däubler W. (2023), *Protezione del clima e diritto*, *Dlri*, 525 ss.

- Deutscher Bundestag (21. Wahlperiode), Drucksache 21/1857 (29.09.2025), *Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung.*
- European Parliament, *European Parliament legislative resolution of 9 October 2025 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/38/EC as regards the establishment and functioning of European Works Councils and the effective enforcement of transnational information and consultation rights (Com(2024)0014 – C9-0012/2024 – 2024/0006(Cod)).*
- Göpfert B., Stöckert S. (2022), «Esg» (Environmental Social Governance) – ein Thema für die betriebliche Mitbestimmung?, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 452 ss.
- Heimann T., Flöter I. (2022), *Neue Herausforderungen für die Mitbestimmung durch Esg (Environmental Social Governance)*, *Esg Zeitschrift für nachhaltige Unternehmensführung*, 138 ss.
- Lca (2025), *Stop the Clock: entra in vigore la Direttiva (UE) 2025/794. Rinvio degli obblighi di reporting e due diligence in materia di sostenibilità*, <https://www.lcalex.it/stop-the-clock-entra-in-vigore-la-direttiva-ue-2025-794-rinvio-degli-obblighi-di-reporting-e-due-diligence-in-materia-di-sostenibilita/>
- Ministère du travail et des solidarités (2025), *L'information et la consultation du Cse*, <https://travail-emploi.gouv.fr/linformation-et-la-consultation-du-cse>.
- Scholz R. (2023), *Unternehmensmitbestimmung Und Die Sozialökologische Transformation. Zusammenhang zwischen Mitbestimmungsindex und Esg-Kriterien in börsennotierten Unternehmen*, in *Mitbestimmungsreport*, nr. 79, 3 ss.
- Segal M. (2025), *EU Parliament Lawmakers Reach Deal on Bigger Cuts to Sustainability Reporting and Due Diligence Laws*, <https://www.esgtoday.com/eu-parliament-lawmakers-reach-deal-on-bigger-cuts-to-sustainability-reporting-and-due-diligence-laws/>
- Spolidoro M.S. (2022), *Interesse, funzione e finalità. Per lo scioglimento dell'abbraccio tra interesse sociale e business purpose*, *Rivista delle società*, 322 ss.

*Anna Alaimo\**

Nuove tendenze e nuove regole  
per le relazioni industriali italiane:  
quale trasparenza, quale democrazia economica?

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Democrazia economica e impresa: l'approccio gius-pubblicistico, gius-commercialistico, filosofico. — 3. Quali soluzioni per democratizzare l'impresa? — 4. Impresa e partecipazione dei lavoratori. — 5. La partecipazione dei lavoratori nelle leggi nn. 76 e 132 del 2025: il sindacato che non c'è.

1. — *Premessa* — I temi oggetto della mia relazione suggeriscono di rovesciare l'ordine delle indicazioni contenute nel titolo per occuparmi prima del tema generale – la democrazia economica (tema al quale affiancherò quello dell'impresa) – e solo successivamente di nuove tendenze e regole per le relazioni industriali italiane. Ricavo da quest'ultima indicazione l'opportunità di alcuni riferimenti alle norme sulla partecipazione e sull'informazione/consultazione contenute nelle due nuove leggi n. 76/2025 e n. 132/2025, alle quali riserverò qualche considerazione finale collegata all'asse principale del mio ragionamento.

Il motivo per cui procederò in direzione opposta e contraria rispetto al titolo è il tentativo di collocare a monte – ma anche al centro – della mia analisi la questione del modello di impresa – partecipata e democratica – che dovrebbe ispirare le scelte di *policy* e, in particolare, quelle pubbliche regolative. Pertanto, a partire da questo tentativo di concettualizzazione, al quale dedicherò la prima parte, proverò a vagliare – nella seconda – le soluzioni immaginate e quelle date, per valutare – alla fine – l'adeguatezza delle nuove regole.

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania.

2. — *Democrazia economica e impresa: l'approccio gius-pubblicistico, gius-commercialistico, filosofico* — La congiunzione del termine impresa all'espressione «democrazia economica» (d'ora in avanti: d.e.) lascia già intendere che non mi dilungherò su quest'ultimo concetto, molto generale e polisenso. Se ne sono date letture molto diverse, anche per via dei molti approcci e «saperi» che hanno cercato di spiegarne il significato: dall'economia, alla filosofia politica, al diritto, all'etica. Al punto che, secondo una delle recenti riflessioni sul tema, la d.e., «processo complesso a molte dimensioni, molti livelli, molti soggetti», conterebbe almeno sei configurazioni, fra le quali rientrerebbero la costruzione di un mercato plurale – in cui, accanto all'impresa capitalistica (*for profit*) opererebbero organizzazioni cooperative, mutualistiche e sociali, anche in omaggio all'idea di un'impreditorialità «plurale» sviluppata da altre riflessioni (Zamagni, 2020) – e persino strumenti come la gestione partecipata dei servizi pubblici e dei beni comuni da parte delle comunità interessate o i bilanci pubblici «partecipati» (Caselli, 2019).

Altre letture descrivono, più in generale, la d.e. come sistema di «pesi e contrappesi necessari a bilanciare il potere economico e a garantire il diritto dei cittadini a partecipare in modo attivo all'arena economica» (Chiappero-Martinetti, 2022, 19), ad aumentare il controllo popolare sulle scelte economiche (Denozza, 2020, 27) o la considerano obiettivo prioritario di un sistema capitalistico a forte connotazione sociale, espressione di un «nuovo modello di sviluppo» (Pennacchi 2025, spec. 68 ss.; ma già *Ead.*, 2015).

Rinuncio a guardare ad una latitudine così tanto ampia, che evoca anche altre categorie generali – per esempio quella di economia sociale di mercato (Caselli, 2019, 2) – e ne tratto nella prospettiva dell'impresa; un modo ricorrente di guardare alla d.e. (anche se non sempre condiviso: Zoppoli L., 2005) Questa prospettiva – per niente recente – veniva già evocata quarant'anni orsono da Ronald Dahl nel noto volume *La democrazia economica*, pubblicato in Italia da «Il Mulino» nel 1985 e nel quale si suggerivano forme alternative di proprietà e controllo delle imprese: imprese autogovernate, immaginate come strumenti capaci di «creare una “democrazia di partecipazione”» e ridurre le relazioni conflittuali,

non solo al loro interno, ma anche e indirettamente nella società e in politica (Dahl, 1985, 84 e 94).

L'idea di collocare nell'impresa le prime riflessioni sulla d.e. (Chiappero, Martinetti, 2022, 23), posizionando innanzitutto nell'impresa questo concetto, proviene da altri ambiti disciplinari – per lo più dalle scienze economiche e politiche – ma è stata già importata dalla riflessione giuridica con diversi approcci. Ho provato a schematizzarne tre.

(1) Il primo approccio – gius-pubblicistico – guarda alla trama costituzionale.

Per riprendere il pensiero che già Carlo Smuraglia formulava nel noto volumetto a quattro mani sulla *Democrazia industriale* pubblicato nel 1980 (Smuraglia, Assanti, Galgano, Ghezzi, 1980), la norma costituzionale che regola la libertà d'iniziativa economica e l'impresa (come forma particolare della prima) – e cioè l'art. 41 Cost. – «rappresenta (...) il punto di sintesi tra democrazia industriale, democrazia economica e democrazia politica». Pertanto, l'impresa «deve accettare il suo ruolo costituzionale», rinunciando «a posizioni di esclusivo privilegio, che escludano in partenza controlli sociali e pubblici, e negoziazioni con più interlocutori» (Smuraglia, 1980, 21); essere, sì espressione di libertà economica e di profitto, «ma in un contesto di solidarietà sociale» (*Id.*, 20).

In quello stesso volumetto Giorgio Ghezzi suggeriva un'interpretazione evolutiva dell'art. 46 Cost. basata anche su altre norme costituzionali, prime fra tutte, i commi 2 dell'art. 3 e dell'art. 41 ed evidenziava il nesso tra l'impresa «partecipata», *ex art.* 46 Cost., e la partecipazione di tutti *i lavoratori* all'organizzazione economica e sociale del c. 2 dell'art. 3 Cost. (Ghezzi, 1980, 100-101).

Molti decenni dopo quel famoso volumetto, ho ritrovato suggestioni analoghe in un denso saggio di Marco Benvenuti – *Democrazia e potere economico* – pubblicato nel 2018 e dedicato, più in generale, all'integrazione tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale (Benvenuti, 2018).

In quel saggio anche Benvenuti si sofferma (oltre che sull'art. 41 Cost.) sull'art. 46 Cost. che, per l'A., «assume [...] ad elemento

conformativo dello statuto costituzionale dell'impresa», la cui «“essenza giuridica sta nella obbligazione dell'imprenditore... a sottoporre le grandi scelte produttive dell'impresa al dibattito con i soggetti politici (gli organi nazionali, regionali e locali della programmazione) e con i soggetti sociali (il sindacato, i consigli di fabbrica)”» (Benvenuti, 2018, citando Galgano, 1978). La norma, nel riconoscere in capo ai lavoratori un potere positivo di indirizzo e di controllo, può contribuire a creare, nelle aziende, «una sorta di *status activae civitatis*, sostitutivo di quello *subiectionis*» (Benvenuti, 2018).

La stessa prospettiva è seguita nel recente volume di Andrea Michieli su *La partecipazione nei rapporti economici* (Michieli, 2024) che, indagando il rapporto fra democrazia e potere economico, sottolinea in più punti come nella Carta costituzionale gli scambi economici non siano relegati nella sfera dei rapporti privati, ma connessi alle questioni sociali e politiche e, in questa prospettiva, regolati «attraverso un'articolata serie di strumenti di tutela giuridici e di istituti»: dalla finalizzazione della libertà di iniziativa economica, ai vincoli alla proprietà sino al diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende (Michieli, 2024, 93).

(2) Il secondo approccio che posiziona il concetto di d.e. nell'impresa è l'approccio gius-commercialistico ed è legato alla visione «*stakeholderista*» dell'impresa.

L'idea che la democratizzazione dell'economia debba essere attuata attraverso un mutamento dei meccanismi di governo delle imprese non è sviluppata solo in ambito giuridico anche se, nel seguito, mi riferirò, prevalentemente, alla sua variante giuridica (Barcellona, 2022; Denozza, 2020).

Il modello di governo dell'impresa viene contrapposto a quello basato sul criterio dello «*shareholder value*», tradizionale criterio-guida delle decisioni di *manager* e amministratori, che agiscono nell'interesse esclusivo degli azionisti per massimizzarne profitti e ricchezza.

Nella visione «*stakeholderista*», l'impresa è invece un'entità che, interagendo con l'ambiente esterno, deve dar voce ad *altri* soggetti e, fra questi, innanzitutto ai lavoratori, per perseguire in modo

bilanciato ed equo, oltre che efficiente, gli interessi di tutti gli *stakeholder* coinvolti (Sacconi, 2024).

Questa prospettiva richiama anche l'approccio politico all'impresa che, nella teoria organizzativa, trova radici nel movimento dei *Critical Management Studies* (Vercher-Chaptal, 2025). La rappresentazione dell'impresa come entità politica conferisce una dimensione «politica», per l'appunto, all'attività manageriale; si immagina che l'impresa debba contribuire allo sviluppo di legami istituzionali capaci di realizzare e mantenere coesione sociale e sostenibilità di una comunità. Ne discende la natura collettiva e multidimensionale delle attività produttive, nelle quali la diversità di interessi e questioni coinvolti (che non sono né spontaneamente, né naturalmente, convergenti) esige che il loro arbitrato venga affidato a processi decisionali democratici (Vercher-Chaptal, 2025; Barbera, 2014).

Ovviamente sintetizzo molto.

Un passaggio che a me sembra cruciale in questo approccio – e che sin d'ora sottolineo – è che per democratizzare l'impresa, per realizzare quello *stakeholderism* «democratico» che Francesco Denozza, in un saggio di qualche anno fa sui *Due concetti di stakeholderism*, contrappone allo *stakeholderism* «istituzionalista», occorre tener conto di una priorità: «la creazione di ambiti istituzionali in cui gli amministratori delle [...] società siano *obbligati* ad interloquire con gli *stakeholder* e a tenere conto dei loro interessi e delle soluzioni che questi propongono» (Denozza, 2022, 40).

Questo è un punto importante su cui tornerò.

(3) Il terzo approccio è quello influenzato dalla filosofia morale e politica contemporanea.

È un approccio che si ritrova in alcune recenti riflessioni sviluppate in ambito giuslavoristico: nella visione dell'impresa istituzione «civica», orientata al bene comune e alla generazione di valore sociale e ambientale, sviluppata da Bruno Caruso e influenzata dalle recenti idee post-liberali di Adrian Pabst e John Milbank. Dai concetti di reciprocità, mutualità e bene comune, Caruso ricava l'idea

che le attività produttive (e le imprese) si sviluppino entro legami comunitari e istituzioni condivise. La riflessione risente anche dell'eco del modello olivettiano e rappresenta una sfida al diffuso ostracismo giuslavoristico verso l'idea dell'impresa-comunità (Caruso, 2025; *Id.*, 2024).

Un altro contributo che, con diversi accenti, sviluppa questo approccio è quello di Adalberto Perulli al *Traité de codétermination* diretto da Olivier Faverau (AA.VV. 2025). In questo contributo – significativamente intitolato *La codeterminazione e l'Europa della libertà sociale* – teorie e concetti della filosofia morale e politica contemporanea vengono ripresi per sostenere le ragioni della codeterminazione nell'impresa. Perulli ripropone i concetti di libertà sociale e «riconoscimento» – sviluppati da A. Honnet, anche nel suo ultimo volume su «*Il lavoratore sovrano*» (Honnet, 2025) – e di «non-dominazione» – elemento costitutivo della libertà sociale (la *non-domination comme constitutive de la liberté*), nella versione neo-repubblicana di Philip Pettit – e, infine, la teoria dell'eguaglianza, delle libertà e delle «*capabilities*» di Amartya Sen (Sen, 2007.)

L'idea è che solo un'impresa che costruisce legami solidali può rilanciare l'aspirazione, sostenuta dal diritto del lavoro, di raggiungere una libertà «sociale» in ambito economico.

Inoltre – sono ancora parole di Perulli – la partecipazione dei lavoratori è componente di un progetto sistemico volto a promuovere una sostanziale libertà sul posto di lavoro; ed è espressione di quel «riconoscimento» da parte di tutti i soggetti interessati alla conduzione dell'impresa, che, per l'appunto, manifestano il loro reciproco riconoscimento come esseri dotati di pari dignità e libertà, limitando i propri interessi egoistici.

In questa riflessione è molto evidente l'influenza della concezione del lavoro sociale di A. Honnet, per il quale il lavoro deve consentire a tutti i cittadini di partecipare alla formazione democratica della volontà (Honnet, 2025, 35 ma *passim*); la realizzazione di questo scopo dipende *anche* dal fatto che nella loro vita lavorativa i lavoratori vengano non solo educati, come avviene abitualmente, a ricevere istruzioni, ma ad avere «diritto di parola» e, cioè, «il diritto di decidere autonomamente intorno al maggior numero

possibile di questioni che li riguardano sul lavoro» (Honnet, 2025, 259).

Anche in questo caso – e cioè riferendomi a questo approccio – sottolineo un passaggio: perché tutto questo possa realizzarsi, perché le *capabilities* e la libertà sociale possano trovare spazio, è necessario l'intervento delle istituzioni giuridiche. Per «promuovere lo sviluppo attivo delle libertà individuali e collettive» è quindi necessaria la produzione di norme che creino obblighi e diritti (Perulli, 2025).

Ricordo che la presenza di norme di diritto inderogabili che *obbligano* alla creazione di congegni partecipativi nell'impresa è necessaria anche per chi articola proposte al di fuori dell'ambito giuridico; penso ai sostenitori della proposta, formulata qualche anno fa, di istituire Consigli del Lavoro e di Cittadinanza (Clc) nelle imprese con organico superiore a determinate soglie (Sacconi, Denozza, Stabilini, 2020; Sacconi, 2021).

3. — *Quali soluzioni per democratizzare l'impresa?* — Passo all'esame delle soluzioni a partire da alcune domande: quali diritti, quali poteri devono essere attribuiti – e a chi – per democratizzare l'impresa ed orientarla nella direzione indicata? Inoltre: in quali *loci* gli interessi «altri» – e quelli degli *stakeholder*-lavoratori, in particolare – possono essere al meglio rappresentati? Perché è a questo punto che dobbiamo porci anche un'altra domanda: quale può essere il ruolo del diritto, e del diritto del lavoro, in particolare? Quest'ultimo può essere motore delle dinamiche trasformative dell'impresa, del lavoro, dell'economia e persino – per seguire A. Honnet – della vita democratica nella società? Il diritto del lavoro può funzionare come strumento per la razionalizzazione capitalistica dell'impresa, opponendosi alla logica puramente egoistica e utilitaristica dell'*homo oeconomicus*? (Perulli, 2025) ed essere artefice di una «un'architettura sociale capace di integrare la dimensione produttiva con quella relazionale»? (Caruso, 2025). E infine: se il diritto del lavoro può contribuire a trasformare l'impresa, quali soggetti dovranno essere valorizzati per sostenere tale trasformazione? il sindacato o altri?

Per cercare di rispondere a queste domande proverò a distinguere diverse soluzioni, cominciando, innanzitutto, da alcune soluzioni immaginate. Se ne annoverano tante, sia perché l'immaginazione può portare dappertutto, sia per la pluralità di «saperi» che si sono confrontati con questa idea di posizionare la d.e. innanzitutto nell'impresa. Ne richiamo alcune, tentandone, anche in questo caso, un raggruppamento.

A) Un primo gruppo di soluzioni riguarda le regole societarie.

a) Fra queste ultime si annoverano le norme che definiscono lo scopo delle società; scopo al quale la legge potrebbe ricondurre il soddisfacimento di interessi diversi da quelli degli azionisti (De-nozza, 2021; Sacconi, 2024), sulla falsariga di quanto già previsto in qualche ordinamento. Penso alla nozione francese di *raison d'être* della società; nozione (introdotta nell'art. 1835 del *Code civil* dalla legge relativa alla crescita e alla trasformazione delle imprese: l. n. 2019-486 del 22 maggio 2019, c.d. *Loi Pacte*) che consente alle imprese societarie di specificare uno scopo, «costituito dai principi adottati dalla società e per il rispetto dei quali essa intende destinare risorse», fra i quali spiccano i principi di carattere sociale, ambientale, di solidarietà (Urbain-Parleani, 2019).

b) Altra soluzione proposta – ma più specificamente collegata al tema dello sviluppo sostenibile – è quella di vincolare gli amministratori ad assumere decisioni coerenti con obiettivi di sostenibilità. Questa proposta era stata avanzata dal *Forum Disuguaglianze e Diversità* quando si discuteva del testo della Direttiva *Due Diligence* (Dir. Ue 2024/1760), nella quale si suggeriva di inserire una norma che vincolasse gli Stati a garantire che gli amministratori fossero «tenuti ad assumere decisioni coerenti con obiettivi di sostenibilità, a breve, medio e lungo termine, valutando, le conseguenze per i diritti umani, i cambiamenti climatici e l'ambiente» (Sacconi, 2024, 78).

c) Va infine richiamata la proposta, a noi giuslavoristi più familiare, della codeterminazione di ascendenza tedesca (la cd. *unternehmerische Mitbestimmung*), ma diffusa anche in altri Paesi mitteleuropei (Corti, 2022 e 2025), da realizzarsi attraverso la presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari.

Questa idea accomuna i diversi contributi pubblicati nel *Traité de codétermination* (AA.VV., 2025) che, da diverse prospettive interdisciplinari, convergono sull'idea che la codeterminazione debba stabilmente innestarsi nel governo societario; anche nell'approccio economico, essa rappresenta il modello ideale di *corporate governance* (Faverau, 2025).

B) In un secondo gruppo di soluzioni si annoverano le forme di partecipazione dei lavoratori nell'impresa alternative all'ingresso nei *board* e, dunque, «esterne» o «disgiuntive» perché basate sulla presenza di organismi di rappresentanza degli interessi dei lavoratori (per l'appunto *esterni* agli organi societari e) per lo più titolari di diritti di informazione e di consultazione. Questo tipo di soluzione è suggerita anche per dar voce ad interessi di altri *stakeholder*; così dalla richiamata proposta dei «Consigli del Lavoro e di Cittadinanza» (Clc) (Sacconi, Denozza, Stabilini 2020; Sacconi 2021). Si tratta, inoltre, di un tipo di soluzione da tempo caldeggiata dal legislatore europeo, dopo l'abbandono, negli anni ottanta del secolo scorso, del tentativo (risalente ai progetti di V direttiva e di Statuto di SE degli anni settanta) di generalizzare il modello della *unternehmerische Mitbestimmung* tedesca; un tentativo legato, in quegli anni, anche all'idea dell'armonizzazione del diritto societario europeo.

Anche nell'ultimo periodo, gli interventi normativi che hanno inciso in maniera «obliqua» sull'*acquis* unionale in materia di partecipazione dei lavoratori – dalle Direttive *DD* e *reporting* (Dir. 2024/1760; Dir. 2022/2464) alla Direttiva su lavoro e piattaforme (Dir. 2024/2831) sino al Regolamento sull'IA (Reg. UE 2024/1689) (Alaimo, 2025b) – hanno per lo più previsto diritti e doveri di informazione e di consultazione, senza mai spingersi a contemplare diritti di co-decisione.

Si tratta, proprio per questo, di provvedimenti che possono incidere piuttosto debolmente sui processi di democratizzazione dell'impresa; mentre posizioni più vicine a questa prospettiva sono state assunte dal Parlamento europeo in alcune Risoluzioni che sembravano voler dare alla partecipazione un più deciso slancio. Fra queste spicca la Risoluzione del 16 dicembre 2021 sulla demo-

crazia sul luogo di lavoro, che considera la democrazia nell'impresa «componente chiave di un modello pluralistico di governo societario basato sui principi della democrazia, sull'equità e sull'efficienza», strumento di garanzia dell'equilibrio di potere tra datori di lavoro e lavoratori e, quando il coinvolgimento dei lavoratori riguarda i processi di *DD*, di rafforzamento dei diritti umani nelle imprese (Alaimo, 2025b).

4. — *Impresa e partecipazione dei lavoratori* — Chiudo la rassegna delle soluzioni per provare a stabilire quale, fra queste, debba considerarsi preferibile. Lo faccio a partire dalla distinzione – chiarificata più di trent'anni fa da Massimo D'Antona (D'Antona, 1990 e 1992) – tra *decisioni «partecipate»* e *decisioni «comuni» (co-decisioni)*; tra (a) meccanismi che producono *decisioni «partecipate»*, attribuendo diritti di *voice* ai (e rilevanza al punto di vista dei) lavoratori e (b) e meccanismi istituzionali stabilmente destinati a conseguire *decisioni «comuni», non eventuali ma necessarie* (per D'Antona, la partecipazione decisionale nel «significato istituzionale»), come quelli richiesti dal sistema della codeterminazione tedesco.

Ebbene, a partire da questa distinzione proverei a superare un convincimento diffuso: quello che la partecipazione «organica» sia la versione più «forte» del coinvolgimento dei lavoratori nella vita dell'impresa. Non lo è soprattutto se tale partecipazione è minoritaria rispetto al numero totale dei componenti dei *board*, come avviene nel caso della neonata «partecipazione gestionale» della legge n. 76/2025 (artt. 3-4). Cito un'indagine non troppo recente, ma esemplare (Conchon, Waddington 2015) – condotta, tramite questionari, su più di quattromila rappresentanti dei dipendenti nei consigli di amministrazione di società di sedici paesi europei – dalla quale risulta che una percentuale significativa di rappresentanti dei lavoratori nei *board* (il 45%) ritiene di non essere pienamente coinvolta nella *governance*. È dunque vero che nella prospettiva democratica l'ingresso nei *board* non è «la» soluzione e può addirittura risolversi in una forma di ingabbiamento degli *stakeholder*-lavoratori all'interno di logiche aziendalistiche (Denozza, 2022, 55).

Altrettanto vero è che a partire dai diritti di informazione/consultazione si può giungere a decisioni partecipate e persino «comuni» (*co-decisioni*) e questo avviene quando, su determinate materie, non sono ammesse decisioni unilaterali, come ci insegna il sistema della codeterminazione tedesca che si svolge attraverso i *Betriebsräte*. Un tentativo di regolazione di questo tipo era presente nella proposta di legge sindacale del gruppo di giuristi della Rivista *Diritti Lavori Mercati*, che dedicava una parte ai «diritti di codeterminazione» (art. 7), attribuendo alle Rsu il diritto di co-decidere su una serie di «questioni sociali», in merito alle quali le decisioni imprenditoriali sarebbero state inefficaci «se adottate senza il parere motivato della rappresentanza sindacale unitaria».

Occorre sottolineare, per inciso, che la previsione di diritti di co-decisione diventa, oggi, vieppiù importante al cospetto del *management* algoritmico. In questa materia si impone – e si sta già sviluppando – una riflessione che immagini soluzioni di adattamento della co-decisione alla gestione algoritmica del lavoro soprattutto al fine di neutralizzarne gli effetti più perversi. Non a caso, in Germania il legislatore ha potenziato i diritti dei consigli d'azienda con riguardo all'impiego dell'Intelligenza Artificiale nei luoghi di lavoro (Corti, 2023 e 2022). Mentre, già dal 2022 la Ces segnala l'opportunità che, indipendentemente dalle norme sulla gestione algoritmica del lavoro, ora contenute della Direttiva su lavoro e piattaforme (Titolo III), venga adottata una *specificata* Direttiva sul *management* algoritmico, per rafforzare i diritti di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e i diritti sindacali di contrattazione.

Benché questa prospettiva di intervento sia incerta nella fase attuale, nella quale le iniziative sociali sono in attesa del nuovo *Action Plan* relativo al Pilastro europeo dei diritti sociali, la Ces è recentemente tornata sulla proposta di un efficace coinvolgimento delle rappresentanze sindacali non solo nella negoziazione degli algoritmi, ma anche nelle fasi della loro progettazione e uso (Etuc, 2025, 28).

Per chiudere la parentesi e provare a concludere sul punto relativo alle soluzioni, perché l'impresa vada nella direzione indicata da tutti e tre gli approcci riferiti all'inizio, è necessario che i

meccanismi di comunicazione e dialogo con i rappresentanti degli *stakeholder*-lavoratori siano sistematici e obbligatori, non facoltativi, e che conducano a decisioni in alcuni casi comuni (co-decisioni), in altri almeno «partecipate». Alla luce di questa conclusione, cercherò di valutare, con qualche considerazione finale, l'adeguatezza delle nuove regole.

5. — *La partecipazione dei lavoratori nelle leggi nn. 76 e 132 del 2025: il sindacato che non c'è* — Mi riferisco alle regole che si ricavano dagli interventi legislativi più recenti, che, a mio avviso, appaiono complessivamente deludenti. Ciò vale, innanzitutto, per la legge n. 76/2025, che con la sua spinta troppo «gentile» (Treu, 2025), sembra poter contribuire poco alla realizzazione di quei modelli di impresa. Non è questa la sede in cui dilungarsi sulle novità e i (molti) limiti della legge (rinvio ad Alaimo, 2025a). Basterà solo ricordare che si tratta di un quadro normativo di semplice *sostegno* alla partecipazione (Corti, 2025; Ingraio, 2025), che pone al centro delle quattro forme l'impresa, scegliendo una «prospettiva volontaristica», che rende il quadro di norme privo di obblighi e diritti. Nessuna delle quattro forme di partecipazione – gestionale, finanziaria, organizzativa, consultiva – è *un diritto* dei lavoratori. La partecipazione organica – che la legge chiama gestionale – dipende da una previsione degli statuti (*«gli statuti possono prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi...»*: artt. 3-4); le commissioni paritetiche, protagoniste principali della «partecipazione organizzativa», *possono* essere istituite dalle aziende (art.7, co. 1); in base alle norme sulla «partecipazione consultiva», le medesime *possono essere consultate in merito alle scelte aziendali* (art. 9, co. 1); la partecipazione economico-finanziaria non è accompagnata da meccanismi di partecipazione dei lavoratori alla *governance* (nel testo finale sono scomparse le norme sui sistemi di aggregazione del voto dei dipendenti-azionisti nelle assemblee societarie, presenti nell'originaria proposta di legge della Cisl: dall'accordo di affidamento fiduciario, con oggetto specifico la delega del diritto di voto, al *voting trust*). Tutto ciò significa che non ci sono in alcun caso decisioni *necessariamente* «partecipate», né «comuni» (co-decisioni).

Lo stesso si può dire della legge delega sull'I.A. (l. 23 settembre 2025, n. 132), che non solo riprende la versione più debole del coinvolgimento dei lavoratori – la semplice informazione – dell'art. 1-bis del d. lgs. n. 152/1997 – ma neppure riferisce il diritto di informazione, almeno espressamente, ai soggetti collettivi, ma solo al lavoratore *uti singulus* (*Il datore di lavoro o il committente è tenuto a informare il lavoratore dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale*: art. 11, co. 2). Siamo molto distanti da quell'auspicabile adattamento della co-decisione al *management* algoritmico.

Infine – e per riprendere il filo iniziale del titolo (nuove tendenze per le relazioni industriali italiane) – la l. n. 76/2025 individua nelle commissioni paritetiche le protagoniste di due delle forme di partecipazione: organizzativa e consultiva. Non si tratta di soggetti nuovi nella prassi e nella contrattazione, ma inediti nella legislazione. Quest'ultima introduce, oggi, un terzo possibile canale di rappresentanza dei lavoratori nelle imprese, lasciando aperto uno spazio in cui possono collocarsi, *anche su iniziativa unilaterale dell'impresa*, morfologie della rappresentanza dei lavoratori alternative rispetto alle Rsa e Rsu, con il «rischio di tensioni sistemiche», se non di vere e proprie contrapposizioni con gli organismi di rappresentanza più tradizionali (Ingrao, 2025).

Prendo spunto dai quattro possibili scenari sul futuro dei sindacati delineati da Jelle Visser in un Rapporto su «*I sindacati in transizione*» commissionato dall'Ufficio per le attività dei lavoratori dell'Oil e pubblicato qualche anno fa (Visser, 2020) – la marginalizzazione, la dualizzazione, la sostituzione e la rivitalizzazione – per dar voce ad una preoccupazione.

La previsione per via eteronoma delle commissioni paritetiche lascia intravedere quello scenario di *sostituzione* dei sindacati con forme di azione e rappresentanza alternative (che in quel Rapporto, peraltro, non riguarda solo l'impresa). Uno scenario che si profila oggi, nel nostro sistema, in controtendenza con quanto accade in altri ordinamenti; per esempio in Francia, dove, per effetto delle *ordonnances* del 2017, gli organismi di rappresentanza sono stati semplificati e riuniti in un unico soggetto: il *comités sociaux et économiques* (Cse), con soppressione persino della rappresentanza spe-

cializzata per la salute e sicurezza (Meunier, 2025). In altri Paesi, per esempio in Svezia, che ha una lunga tradizione di commissioni paritetiche nei luoghi di lavoro, le commissioni sono entrate, invece, sotto l'ombrello del sindacato (Corti, 2025).

Ebbene, in uno scenario, che considero più auspicabile, di «rivitalizzazione» del sindacato, proprio quest'ultimo dovrebbe essere il soggetto più coinvolto nel governo dell'impresa, attraverso meccanismi di dialogo sistematici e necessari che realizzino una effettiva partecipazione alle decisioni su investimenti, sostenibilità, nuove tecnologie, organizzazione del lavoro. Solo così il sindacato del XXI secolo potrà diventare istituzione costitutiva di una democrazia economica posizionata nell'impresa, non limitarsi a difendere diritti e a gestire conflitti, chiudendosi nel solo ruolo di controparte, ma costruire capacità collettive, promuovere coesione e creare fiducia. Credo che affinché l'immaginazione non coltivi solo illusioni, sia giunto il tempo di elaborare e concretizzare regole che supportino questa funzione.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2025), *Traité de codétermination. La démocratie est l'avenir de l'entreprise. L'entreprise est l'avenir de la démocratie* (sous la direction de Favereau O.), Presses de l'Université Laval.
- Alaimo A. (2025a), *Collaborazione e partecipazione dei lavoratori nelle imprese: diritto (art. 46 Cost.) e non diritti (l. n. 76/2005)*, in *Nlce*, n. 6, 1232 ss.
- Ead., (2025b), *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, *Lde*, n. 2.
- Barbera M. (2014), «Noi siamo quello che facciamo». *Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, *Gdli*, 631 ss.
- Barcellona E. (2022), *Shareholderism versus stakeholderism. La società per azioni contemporanea dinanzi al profitto*, Giuffrè, Milano.
- Benvenuti M. (2018), *Democrazia e potere economico*, *Aic*, n. 3.
- Caruso B. (2025), *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, *Gdli*, 411 ss.
- Id. (2024), *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, WP Csdle «Massimo D'Antona».IT – 484/2024.

- Caselli L. (2019), *Editoriale. C'è bisogno di democrazia economica*, *ImpresaProgetto*, n. 2, 1 ss.
- Chiappero, Martinetti E. (2022), *Democrazia economica e sviluppo umano sostenibile*, in AA.VV., *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Feltrinelli.
- Conchon A., Waddington J. (2015), *Participation rights in practice: what are the power bases of worker representatives at the board?*, *Etui Policy Brief*, n. 10/2015.
- Corti M. (2025), *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in *Lde*, n. 2.
- Id.* (2023), *Potere di controllo e nuove tecnologie. Il ruolo dei partner sociali*, in *Labour & Law Issues*, 2023, vol. 9, n. 1, 59 ss.
- Id.* (2022a), *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in *Federalismi.it*, n. 17/2022, 113 ss.
- Id.* (2022b), *La cogestione in Germania. 70 anni vissuti pericolosamente*, in *Lde*, n. 2.
- Dahl R. (1985), *La democrazia economica*, Il Mulino.
- D'Antona M. (1992), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Riv. giur. lav.*, I, 137 ss. (anche in *Opere*, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, 2000, vol. II, 313 ss.).
- Id.* (1990), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (diritto del lavoro)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, vol. XXII (anche in *Opere*, a cura di Caruso e Sciarra, Giuffrè, 2000, vol. II, 203 ss.).
- Denozza F. (2022), *Due concetti di stakeholderism*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1, 37 ss.
- Id.* (2021), *Lo scopo della società tra short-termism e stakeholder empowerment*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1, 29 ss.
- Id.*, (2020), *Rendere lo sviluppo sostenibile e democratico*, in Caterino D., Ingravallo I., *L'impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, EuriConv [European Research Institute], 27 ss.
- Favereau O. (2025), *La codétermination, forme normale du gouvernement d'entreprise* in AA.VV., *Traité de codétermination. La démocratie est l'avenir de l'entreprise. L'entreprise est l'avenir de la démocratie* (sous la direction de Favereau O.), Presses de l'Université Laval, 37 ss.
- Forum Disuguaglianze Diversità, *15 proposte per la giustizia sociale*, visionabile alla pagina Internet: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/proposte-per-la-giustizia-sociale/>
- Galgano F. (1978), *Le istituzioni dell'economia di transizione*, Roma.
- Ghezzi G. (1980), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: il*

- problema di una nuova «lettura» dell'art. 46 della Costituzione*, in Smuraglia, Assanti, Galgano, Ghezzi, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori riuniti, 96 ss.
- Honneth A. (2025), *Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica*, Il Mulino.
- Ingrao A. (2025), *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, *Ridl*, I, 123 ss.
- Meunier F. (2025), *La codétermination et les comités d'entreprise : le cas français*, in *Traité de codétermination La démocratie est l'avenir de l'entreprise. L'entreprise est l'avenir de la démocratie* (sous la direction de Favereau O.), Presses de l'Université Laval, 469 ss.
- Michieli A. (2024), *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Giappichelli.
- Etuc (2025), *Negotiating the Algorithm. Trade Union Manual*, Bruxelles.
- Pennacchi L. (2025), *Democrazia economica. Dalla pandemia a un nuovo umanesimo*, Castelvecchi.
- Ead. (2015) *La crisi e la riformabilità del capitalismo*, in Pennacchi, Sanna, *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, 11 ss.
- Perulli A. (2025), *La codétermination et l'Europe de la liberté sociale*, in *Traité de codétermination. La démocratie est l'avenir de l'entreprise. L'entreprise est l'avenir de la démocratie* (sous la direction de Favereau O.), Presses de l'Université Laval, 549 ss.
- Sacconi L. (2024), *La lotta alle diseguaglianze passa attraverso un governo di impresa democratico e sostenibile: una strategia europea*, *Impresa Sociale*, n. 1, 71 ss.
- Id. (2021), *Cogliere l'opportunità del Pnrr per sviluppare la democrazia economica in Italia. Consigli del lavoro e di cittadinanza in impresa, e imprese sociali*, in *Impresa sociale*, n. 1, 92 ss.
- Sacconi L., Denozza F., Stabilini A. (2020), *Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta*.
- Sen A. (2007), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari-Roma
- Smuraglia C. (1980), *Introduzione*, in Smuraglia, Assanti, Galgano, Ghezzi, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori riuniti, 7 ss.
- Smuraglia C., Assanti C., Galgano F., Ghezzi G. (1980), *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori riuniti.
- Treu T. (2025), *Ancora sulla partecipazione*, *Lde*, n. 2.

- Urbain-Parleani I. (2019), *L'article 1835 et la raison d'être. Article 1835 and Company's «Raison d'Être», Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3, 533.
- Vercher-Chaptal C. (2025), *Comblar les lacunes de la Rse*, in *Traité de codétermination. La démocratie est l'avenir de l'entreprise. L'entreprise est l'avenir de la démocratie* (sous la direction de Favereau O.), Presses de l'Université Laval, 245 ss.
- Visser J. (2020), *I sindacati in transizione, Documento Oil Actrav*, Roma
- Zamagni V. (2020), *Forme di impresa. Una prospettiva storico-economica*, Il Mulino, Bologna.
- Zoppoli L. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese, Gdli*, 373 ss.

*Maria Dolores Ferrara\**

## Principi e modelli della partecipazione dei lavoratori nel lavoro pubblico e nel terzo settore: quando l'interesse generale si interpone tra capitale e lavoro

SOMMARIO: 1. Modelli e funzioni dei dispositivi partecipativi: breve premessa. — 2. La partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze in un assetto di relazioni sindacali normalizzate: il caso del lavoro pubblico. — 3. La partecipazione nel terzo settore e la tutela dell'interesse comune.

1. — *Modelli e funzioni dei dispositivi partecipativi: breve premessa* — L'approvazione della legge n. 76 del 15 maggio 2025, recante *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*, costituisce un'occasione per approfondire le altre esperienze di partecipazione maturate altrove, intendendo per l'altro il lavoro pubblico e il lavoro nel terzo settore.

Preliminarmente, occorre chiedersi se, sul piano teorico, il modello pluralista/conflittuale e quello partecipativo assorbono e quindi esauriscono il dibattito sulle differenti configurazioni delle relazioni sindacali oggi, se oppure c'è spazio per altro.

Sempre come premessa generale, va rimarcato che i sistemi di relazioni sindacali sono modellati, tradizionalmente, secondo l'opzione per cui i dispositivi collaborativi e partecipativi sono in concorrenza o alternativa al pluralismo conflittuale, posto che qualsiasi approccio alle relazioni tra capitale e lavoro è inutile se non si riconoscono e si articolano chiaramente i loro diversi interessi

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Trieste.

(Khan-Freund, 1977, 15). Oltre a questa angolazione, se ne può aggiungere un'altra, poiché la partecipazione è spesso considerata come un rimedio o un antidoto nei momenti di reflusso dell'esperienza sindacale (Baglioni, Treu, 1976, 88) o di maggiore fragilità a causa delle crisi esterne e/o interne alle dinamiche sindacali.

Questa ultima affermazione trova conferma anche nell'attuale fase regolativa, poiché l'elaborazione della legge n. 76 del 2025 non pare essere maturata nell'ambito del confronto con tutte le maggiori organizzazioni sindacali: più che il risultato del pluralismo concertativo, essa è espressione di una tendenza al corporativismo selettivo in cui la partecipazione democratica del sindacato nell'ambito delle politiche pubbliche è riservata ad una selettiva platea di corpi intermedi. Questo dato, assieme ad alcune criticità del nuovo testo, tra tutte la marginalizzazione del sindacato in molti meccanismi che dovrebbero attuare la tanto sospirata partecipazione gestionale, finanziaria, organizzativa e consultiva, spinge a concludere che la versione 5.0 della partecipazione all'italiana non si pone come strumento alternativo al conflitto all'interno di un sistema tradizionale di relazioni sindacali, ma come una gamma di strumenti che potrebbero alimentare il conflitto. Si pensi, ad esempio, all'ambigua relazione tra regole statutarie delle società e contratti collettivi in caso di partecipazione gestionale, e all'effetto inibente o autorizzatorio del contratto collettivo, posto che gli statuti societari possono «unilateralmente» regolare la partecipazione gestionale «*qualora* disciplinata dai contratti collettivi».

In alternativa, potrebbero crearsi, per effetto della messa in opera di taluni di questi nuovi presidi partecipativi, micro-cosmi di relazioni sindacali ciascuna con le sue regole di funzionamento, di rappresentanza e rappresentatività (si pensi, a titolo esemplificativo, ancora una volta alle norme statutarie delle società, e alle disposizioni, rimesse al livello di singola azienda, per la creazione di organismi paritetici in relazione alla partecipazione organizzativa). In buona sostanza, si può già approdare ad una prima conclusione: la buona *performance* degli istituti partecipativi dipende anche da un clima predisposto alla partecipazione e pertanto si rafforza la sensazione che l'effettiva e genuina attuazione della parte-

cipazione non possa prescindere da una riflessione condivisa con le parti sociali di nuove soluzioni per provare a fronteggiare le questioni più spinose delle relazioni sindacali italiane e le oggettive emergenze che affliggono il mondo del lavoro, a partire dalla garanzia di salari dignitosi e dalla tutela dei diritti fondamentali.

Un diverso clima, predisposto all'unità di azione sindacale, potrebbe essere anche un primo passo per cercare di affrontare e cercare di risolvere i nodi regolativi della stessa legge del maggio 2025, allo scopo di promuovere un'ampia e condivisa piattaforma concertativa in grado di tradursi in uno o più protocolli che abbiamo ad oggetto la partecipazione dei lavoratori e del sindacato nel lavoro privato e pubblico, partendo dalle esperienze in atto e con l'obiettivo di rilanciare la stagione della concertazione su un tema complesso, ma dalle indiscusse potenzialità per le relazioni sindacali italiane e per i processi di innovazione tecnologica: basti pensare, a titolo esemplificativo, all'importante ruolo della partecipazione sindacale nell'ambito dei processi di implementazione dei sistemi di intelligenza artificiale e dei meccanismi decisionali automatizzati (Zoppoli, 2023, 958; Zoppoli, 2025, 283).

2. — *La partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze in un assetto di relazioni sindacali normalizzate: il caso del lavoro pubblico* — La prima traiettoria che si vuole analizzare è quella del lavoro pubblico. Preliminarmente e per fugare ogni dubbio, va fatta qualche osservazione in relazione alla possibile applicazione, seppur in modo selettivo, della legge n. 76/2025 alle pubbliche amministrazioni. Tale eventualità pare impedita, ad avviso di chi scrive, per ragioni sistematiche e a causa del più complesso intreccio dei paradigmi costituzionali in gioco nel settore pubblico.

In primo luogo, sul piano interpretativo, va ricordato che nell'originaria proposta di legge d'iniziativa popolare presentata dalla Cisl nell'autunno 2023, si stabiliva un articolo *ad hoc*, ossia l'art. 13, regolante la consultazione nelle pubbliche amministrazioni e contenente il progetto di sostituire la mera informazione dell'art. 5, co. 2, e dell'art. 6, co. 1, d.lgs. n. 165 del 31 marzo 2001, in merito alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici,

con la consultazione attraverso le Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva.

Similmente, nella proposta della Cisl era menzionato il settore pubblico allargato, poiché si fissava un vero e proprio obbligo per le società a partecipazione pubblica – di cui all’articolo 2, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 – di integrare il Consiglio di amministrazione con almeno un amministratore nominato secondo le procedure dei contratti collettivi (art. 5 dell’originaria proposta di legge della Cisl) (Ales, 2023, 932; Corti, 2023, 943; Alaimo, 2025, 3; Treu, 2025, 5).

Per il settore pubblico allargato, la mancata riproduzione nel testo della legge n. 76 dell’obbligo di attivare la partecipazione gestionale comporta la riconduzione di detto obbligo a semplice facoltà come per tutte le altre imprese; per le pubbliche amministrazioni la scomparsa del meccanismo consultivo in luogo della mera informativa va letta, invece, come volontà di non estendere l’articolo della legge n. 76 all’ambito pubblico, interessato tra l’altro solo selettivamente dalla proposta della Cisl.

Del resto, in tutto il testo si citano solo i termini azienda (art. 1, co. 1, art. 6, co. 1, 7, co. 1, 8, co. 1, 10, co. 5, 13, co. 5, lett. c), l. n. 76/2025) e impresa; termine, questo ultimo, associato fin dalle definizioni alle quattro forme di partecipazione ivi regolate (art. 2, l. n. 76/2025). Anche con riguardo alle relazioni sindacali e ai sistemi di contrattazione collettiva citati nell’articolo normativo, il riferimento è al lavoro privato per effetto del rinvio, ad esempio, all’art. 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. Al contrario, laddove si è voluto estendere, seppure in forma selettiva, l’ambito applicativo, ciò è stato fatto espressamente: basti pensare all’articolo 14 della legge n. 76/2025, in cui si chiarisce l’applicabilità delle disposizioni in esso contenute anche alle società cooperative «in quanto compatibili».

Le osservazioni svolte non sono soltanto funzionali a evidenziare una lacuna, ma possono essere utili per riflettere sul fatto che, qualora ci fossero le condizioni per aprire una stagione concertativa a integrazione e correzione delle criticità della legge n. 76/2025, questa potrebbe essere un’occasione anche per affron-

tare alcuni vuoti regolativi nel settore pubblico allargato e in quello tradizionale. Esiste, infatti, una disomogenea e affollata galassia di amministrazioni pubbliche, il cui lungo elenco è mappato ogni anno dall'Istat ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che include istituzioni in cui operano consigli di amministrazioni o altri organismi gestionali e/o di vigilanza variamente denominati rispetto ai quali, probabilmente, potrebbe essere opportuna una riflessione in termini di presidi partecipativi gestionali secondo le nuove regole della legge n. 76/2025.

In linea di massima, infatti, la partecipazione nel lavoro pubblico si è sviluppata, anche con esperienze dal carattere originale, intorno a meccanismi di tipo informativo, consultivo e organizzativo, in questo ultimo caso all'interno di organismi paritetici come i comitati per le pari opportunità e anti-mobbing di matrice collettiva sostituiti, dal 2010, dai Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, il benessere organizzativo e contro le discriminazioni (su cui *infra*).

Più in generale, volendo andare alla ricerca delle linee di discontinuità tra lavoro pubblico e privato, vanno subito evidenziati due profili: il lavoro pubblico si è sempre contraddistinto da un robusto intervento legislativo eteronomo in tema di partecipazione e dal ruolo preminente assegnato alla contrattazione collettiva pubblica in cui i dispositivi partecipativi hanno trovato, soprattutto dalla tornata contrattuale 2016-2019, una rinnovata e incisiva forza espressiva con caratteri di originalità. Nelle amministrazioni pubbliche la partecipazione non è stata vissuta solo in termini di dispositivi di interferenza e controllo sulle scelte datoriali, bensì anche secondo una logica più istituzionale: ciò è desumibile sia dal verificarsi di una progressiva erosione delle prerogative datoriali, registrandosi nel tempo l'allargamento dell'area dell'informativa/confronto nelle materie della micro e macro organizzazione, sia dal potenziamento e valorizzazione degli organismi paritetici, in cui sono rappresentate le istanze datoriali, del personale e delle organizzazioni sindacali. Il tutto è avvenuto proprio grazie alle soluzioni trovate dalla contrattazione collettiva, ossia all'interno del sistema classico di relazioni sindacali, pluralista e conflittuale.

Questa attitudine ad una maggiore istituzionalizzazione degli strumenti partecipativi nelle pubbliche amministrazioni può avere numerose spiegazioni; tra queste, in particolare, spiccano le scaturigini degli istituti partecipativi e la più complessa trama costituzionale in gioco.

In relazione al primo profilo, infatti, le prime forme di coinvolgimento dei rappresentanti del personale pubblico nel governo dell'attività amministrativa nascono come effetto del regime pubblicistico a cui erano assoggettati i rapporti di lavoro e, allo stesso tempo, come risultato della crescente incrinatura delle relazioni tra potere politico, potere burocratico e potere sindacale «delle organizzazioni autonome e di quelle gradite alla classe politica e burocratica» (Rusciano, 1978, 184 e 185) su cui si era fondato l'equilibrio nell'organizzazione del personale nel pubblico impiego post bellico. Nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, esistevano due forme di coinvolgimento: l'inserimento del sindacato grazie al diritto di nominare rappresentanti da parte delle organizzazioni maggiormente rappresentative nell'ambito del Consiglio superiore della pubblica amministrazione (art. 139, d.P.R. del 1957) e il coinvolgimento dei lavoratori attraverso l'istituzione dei Consigli di amministrazione presso ciascun ministero, alto Commissariato o altra amministrazione centrale (art. 146, d.P.R. del 1957). Rispetto a queste esperienze, lontane nel tempo e ancora più lontane se si guarda alle trasformazioni che ha subito la regolazione del pubblico impiego in Italia con la privatizzazione degli anni Novanta del Novecento, va osservato che la vocazione partecipativa delle relazioni sindacali nel pubblico impiego si era palesata anche prima del riconoscimento delle istanze sindacali, riconoscimento che si ebbe organicamente con la legge 8 marzo 1968, n. 249, in cui, oltre alla delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, il decentramento delle funzioni e il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti dello Stato, si disciplinava l'attività sindacale nell'amministrazione statale. Il richiamo a queste esperienze pare utile non già per l'eredità che hanno lasciato, ma per il codice genetico che hanno impresso nelle relazioni sindacali di questo settore, caratterizzato da alti tassi di istituzionalizzazione (Ferrara, 2024, 36).

Ciò premesso, da quale fattore può essere scaturita la dimensione eso-sindacale dei dispositivi partecipativi nel lavoro pubblico che, alle origini e in relazione ad alcuni profili degli strumenti attualmente vigenti, continua a caratterizzare la materia? Una possibile risposta a questo interrogativo la si può rinvenire nella trama costituzionale in gioco che ha imposto fin dall'inizio la considerazione degli interessi generali sottesi alle attività, alle funzioni e ai servizi svolti dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 97 Cost.; interessi generali che vanno bilanciati con le istanze partecipative, tenendo conto non solo delle prerogative datoriali (come accade nel lavoro privato relativamente alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.), ma anche della posizione dei cittadini e delle cittadine. Su questo ambizioso e delicato intreccio si fonda la partecipazione del personale e del sindacato nelle pubbliche amministrazioni, intreccio da cui dipendono gli ondivaghi andamenti che oscillano tra conquista di nuovi spazi e battute di arresto.

Nonostante le spinte innovatrici, permane la specificità della partecipazione sindacale nel lavoro pubblico. Le forme e le intensità della partecipazione sindacale non dipendono (soltanto) dall'esplicarsi dell'autonomia collettiva e dal conflitto collettivo, ma sono definite da regole di diritto pubblico poiché in questa porzione di ordinamento si ha una commistione di interessi pubblici e collettivi che riguarda entrambe le parti contrattanti, quella pubblica e quella privata (Mattarella, 2003, 229 e 231). La differenza con la posizione dell'imprenditore privato, per quanto concerne la valutazione della convenienza del coinvolgimento dei lavoratori nell'adozione di atti di organizzazione, consiste nell'opzione di politica del diritto sottesa all'intervento del legislatore, la quale, per le pubbliche amministrazioni, risiede nell'evitare che il riconoscimento dei diritti di partecipazione consenta agli organi preposti di rinunciare o redistribuire il potere di organizzazione e gestione del personale (Ales, 2018, 51).

Da questa premessa iniziale scaturisce un'altra considerazione. La riscrittura degli istituti partecipativi conseguente alla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico è stata condizionata da due fattori principali: la delimitazione degli spazi del coinvolgimento

rispetto ai poteri di organizzazione e gestione del personale da parte della dirigenza, da un lato, e, dall'altro, la necessità di evitare sovrapposizioni con l'attività di contrattazione.

Come è noto, questo assetto è mutato decisamente nel 2017, con l'approvazione del d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, attuativo della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che ha introdotto modifiche e integrazioni al d.lgs. n. 165/2001 in relazione alle fonti, alle relazioni sindacali e ad alcuni istituti del rapporto individuale di lavoro. La novella del 2017 mantiene la distinzione tra forme di partecipazione sindacale e contrattazione collettiva, ma con una linea ispiratrice volta a riassegnare uno spazio regolativo più ampio alla fonte negoziale, anche in ragione dell'esigenza di attuare alcuni precisi impegni formalizzati nell'Intesa Governo-Sindacati del 30 novembre 2016 di ridefinizione dei comparti e delle aree per adeguarsi a quanto disposto dall'art. 40, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, con un contestuale ampliamento dell'ambito di possibile partecipazione sindacale.

Sebbene le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e per le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro siano assunte dai dirigenti («organi preposti alla gestione») con la capacità del privato datore di lavoro, si intravede un ampliamento del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella fase propedeutica all'assunzione delle decisioni. Infatti, in luogo della precedente formulazione che regolava la «sola» informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici e l'esame congiunto limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, il contratto nazionale può estendere l'informazione e le altre forme di partecipazione anche oltre tale ambito (cfr. art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001). Inoltre, il novellato art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, tutelando in via esclusiva i poteri dirigenziali, fa salve le ulteriori forme di partecipazione ove contemplate dai contratti collettivi; quindi, i contratti, regolando le forme di partecipazione, possono finire con l'interferire anche con le prerogative dirigenziali (Zoppoli, 2018, 414).

Tale riscrittura ha rappresentato un'indiscussa potenzialità dei dispositivi partecipativi di matrice collettiva, comportando un allar-

gamento dei relativi perimetri. Questa elaborazione, lungi dall'essere solo un'interpretazione del dato normativo, ha trovato conforto sin dalla tornata contrattuale 2016-2018: i dispositivi partecipativi di matrice collettiva sono ora articolati in diritti di informazione e di confronto e in un inedito diritto di «progettazione» all'interno degli organismi paritetici per l'innovazione-Opi in attuazione della regola contenuta nell'art. 44, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui la contrattazione collettiva nazionale definisce nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro.

La conferma di uno spazio partecipativo autonomo in relazione alle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e alle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, spazio che prescinde dai sistemi di accesso alla contrattazione collettiva, ha trovato conferma anche nella più recente giurisprudenza. Il riferimento è alla nota vicenda del procedimento avviato dalla Uil Scuola contro il Ministero della Pubblica Amministrazione nel 2024, conclusosi con l'ordinanza della Corte d'Appello del 2 aprile 2025 che ha corroborato il contenuto della precedente sentenza del Tribunale di Roma del 22 gennaio 2025, in cui è stato affermato il pieno diritto di un'organizzazione sindacale di partecipare a tutte le riunioni di informazione e confronto – a livello ministeriale, regionale e scolastico – anche in assenza della sottoscrizione del contratto collettivo di comparto del triennio 2019-2021.

Senza poter entrare nel dettaglio della seconda questione che questa vicenda sta ponendo in modo dirimpente nel lavoro pubblico, ossia quella collegata al diritto di accesso alla contrattazione collettiva decentrata in caso di mancata stipula del contratto collettivo nazionale (Bavaro, 2025, 41), va detto che la riflessione sulla costituzionalità dei modelli selettivi della legittimazione alla trattativa negoziale decentrata nel lavoro pubblico in caso di mancata sottoscrizione del contratto collettivo nazionale da parte di sindacati dotati di indiscussa rappresentatività va svolta alla luce della compatibilità di questi meccanismi con l'art. 39 Costituzione, calando il dibattito in questo complesso scenario; complessità che è (e potrà essere anche in futuro) alla base delle posizioni dei sindacati dissenzienti pur se ampiamente rappresentativi. Inoltre, nel

lavoro pubblico, l'aporia potrebbe essere duplice: in questo caso, il dispositivo contrattuale che nega rilevanza alla semplice partecipazione alla trattativa per determinare la legittimazione contrattuale a livello integrativo finirebbe con l'essere in contrasto con il principio ispiratore delle relazioni sindacali pubbliche, fondate inequivocabilmente sull'imprescindibile riconoscimento del diritto di accesso alla trattativa nazionale in presenza di certe soglie di rappresentatività (Ferrara, 2025a, 76).

Chiusa questa digressione sull'attuale stato di salute dei diritti di accesso alla partecipazione e alla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e in attesa che si pronunci la Corte Costituzionale dinanzi a cui pende l'intera vicenda, va ribadito che la riscrittura dei dispositivi partecipativi per effetto della riforma del 2017 è stata sfruttata fin dai primi rinnovi, a riprova che i diritti di partecipazione necessitano di un effettivo contesto di condivisione e concertazione delle opzioni in campo (Ferrara, 2025b, 666).

A partire dalla tornata contrattuale 2016-2018 e successivamente in quelle 2019-2021 e 2022-2024, i contratti collettivi sembrano mirare diritto al cuore dell'organizzazione, allargando la platea dei diritti di informazione di cui all'art. 6, d.lgs. n. 165/2001. Tale norma, a seguito delle riforme intervenute nel 2017, aveva già sancito, previa deliberazione dei contratti collettivi, l'estensione di tali diritti agli atti relativi alla definizione dell'organizzazione degli uffici e in conformità al piano triennale dei fabbisogni. A prima vista, il disposto della contrattazione collettiva sul punto può sembrare solo ricognitivo del principio legislativo. In verità, è tutt'altro che così poiché, nei contratti, l'informazione si estende non solo agli atti consequenziali relativi all'organizzazione degli uffici ma alla stessa stesura del piano triennale di fabbisogno a cui l'informativa delle norme collettive espressamente viene estesa.

Si riscontrano novità anche in relazione al confronto sindacale. Non è possibile, per ragioni di spazio, passare in rassegna tutte le modifiche che hanno decretato tale ampliamento di materie transitate dall'unilaterale decisione dirigenziale all'attività di informazione e confronto sindacale e, in alcuni casi, migrate verso la contrattazione collettiva integrativa; tuttavia, il caso delle modalità

attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto, anche con riferimento alle norme regolanti le priorità di accesso, è emblematico. La materia dei criteri di priorità per l'accesso al lavoro agile e al lavoro da remoto e delle ipotesi in cui è possibile estendere il numero delle giornate di prestazione rese in modalità agile o da remoto è, infatti, passata dall'area dell'informativa (tornata 2016-2019) a quella del confronto (tornata 2019-2021) e, attualmente, a quella della contrattazione integrativa (Ccnl comparto Funzioni centrali 2022-2024, art. 7, co. 6, lett. ae); Ccnl comparto Istruzione e ricerca 2022-2024, art. 11, co. 4, lett. c.11), art. 17, co. 3, lett. u); art. 24, co. 4, lett. q); art. 30, co. 3, lett. b9); Ccnl comparto Sanità 2022-2024, art. 9, co. 5, lett. q); Ipotesi di Ccnl comparto Funzioni locali 2022-2024, art. 7, co. 4, lett. ah).

Di rinnovo in rinnovo, si è assistito ad un andamento espansivo delle prerogative sindacali che trova conferma nell'attuale stagione contrattuale. Nell'ultima tornata 2022-2024, infatti, diventano oggetto di confronto tutte le materie individuate quali oggetto di consultazione nell'ambito dell'Opi (art. 6, co. 6, Ccnl comparto Funzioni centrali 2022-2024), nel caso in cui tale organismo non venga istituito e fino alla sua costituzione. Questo rinvio, già presente in alcuni accordi collettivi della precedente tornata (art. 6, co. 6, Ccnl comparto Funzioni locali 2019-2021 e art. 8, co. 6, Ccnl comparto Sanità 2019-2021, in caso di progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo), può costituire una strada sia per allargare le maglie del confronto relativamente ad aspetti inediti di istituti rientranti nelle competenze della contrattazione collettiva sia per valorizzare la dinamica partecipativa in relazione a taluni profili delle prerogative datoriali con riguardo alla micro e macro-organizzazione. La competenza dell'Opi è, infatti, ampia in linea teorica, essendo la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo, anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

La maggiore stabilità delle relazioni sindacali pubbliche, quindi, ha consentito diverse sperimentazioni, grazie anche a un dato legislativo caratterizzato da un indubbio *favor* che traspare da diversi indici, tra cui spicca l'istituzione, obbligatoria per legge, di organismi paritetici, quali i Comitati Unici di Garanzia (come è noto, l'art. 21, co. 1, lett. c), legge 4 novembre 2010, n. 183, ha inserito nell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001 i commi da 01 a 05) in sostituzione degli organismi di matrice collettiva. *Favor*, del resto, mai abbandonato dalla stessa contrattazione considerato il quadro appena tracciato e se si esaminano i presidi partecipativi a struttura paritetica che sono stati introdotti dai contratti collettivi della tornata 2016-2018, ossia i già menzionati organismi paritetici per l'innovazione.

Pur non avendo scarsa diffusione e vitalità, gli Opi possono o potrebbero costituire un'ulteriore e caratteristica espressione della partecipazione nel lavoro pubblico, poiché il presupposto della loro azione è differente sia rispetto ai meccanismi partecipativi dell'informazione/confronto sia in relazione alle attività dei Cug sia con riguardo al metodo negoziale: l'Opi dovrebbe essere la sede permanentemente deputata all'analisi di queste tematiche e non attivabile a richiesta come accade nel confronto e nella funzione consultiva del Cug o a scadenza triennale come avviene nella negoziazione. Sia nell'informazione sia nel confronto l'elaborazione della soluzione è unilaterale, soluzione che, nell'*iter* di contrattazione integrativa, aspira ad essere composta in un'opzione concertata a valle; anche nel confronto, le proposte sono unilateralmente elaborate dalle parti e la composizione è solo eventuale laddove l'amministrazione decida di tenere in conto la prospettiva sindacale. Nell'ambito dell'Opi, invece, il meccanismo dovrebbe essere attivato a monte, sulla base di una proposta elaborata congiuntamente dalle parti nel seno dell'organismo, frutto, quindi, di una condivisione del problema e della relativa soluzione fin dall'inizio dell'individuazione e della relativa programmazione.

Permane, in definitiva, la specificità della partecipazione sindacale nel lavoro pubblico a causa della presenza di norme che regolano l'attività organizzativa al fine di proteggere tanto i sindacati contro le amministrazioni quanto le amministrazioni contro i

sindacati. Il ruolo dell'intervento eteronomo del legislatore e della contrattazione collettiva è stato ed è la cifra distintiva del discorso sulla partecipazione e che contraddistingue il lavoro pubblico da quello privato.

Ciò che si vuol sostenere è che le forme e le intensità della partecipazione sindacale nelle pubbliche amministrazioni non dipendono (soltanto) dall'esplicitarsi dell'autonomia collettiva e dal conflitto collettivo, ma sono definite da regole di diritto pubblico poiché in questa porzione di ordinamento si ha una commistione di interessi pubblici e collettivi che riguarda entrambe le parti contrattanti, quella pubblica e quella privata. Questo profilo è in discontinuità con il lavoro privato, caratterizzato non solo dallo storico astensionismo del legislatore nell'attuazione dell'art. 46 Cost., ma – attualmente – anche dalla marginale funzione assegnata al sindacato dalla stessa legge n. 76/2025.

Una possibile spiegazione di tali specificità è rinvenibile nella presenza congenita di interessi generali e pubblici che devono essere salvaguardati e garantiti nell'ambito dell'azione amministrativa a diversi livelli di competenze e poteri, tra cui anche l'organizzazione e la gestione del personale. Al cospetto di tali bisogni, i meccanismi partecipativi possono contribuire a funzionalizzare la creazione di un sistema di relazioni sindacali non solo alternativo o in contrasto con quello conflittuale, bensì come l'altrove «parallelo» delle relazioni sindacali che potrebbe o dovrebbe contribuire alla difesa dei diritti e al progresso delle condizioni di impiego e di vita di cittadini e cittadine.

In altro scritto, in effetti, si è già avuto modo di rilevare che l'interesse collettivo alla base dell'attività sindacale nel lavoro pubblico potrebbe implicare una compartecipazione all'interesse generale a cui è subordinata l'organizzazione amministrativa; interesse generale che se è estraneo alla regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico (al pari dell'estraneità dell'utilità sociale del datore di lavoro nel rapporto di lavoro privato), non lo è all'interesse collettivo su cui si fonda l'azione delle organizzazioni sindacali in questo settore. Ciò si desume sia dai meccanismi di significativa istituzionalizzazione della rappresentanza a fini contrattuali sia dagli spazi,

seppure in via di definizione e chiarimento, dei congegni partecipativi nelle materie non contrattuali (Ferrara, 2024, 203). Siffatto assetto, ricostruito sia attraverso il ricorso agli interessi diffusi in ambito pubblicistico sia attraverso la *negotiorum gestum* con riguardo agli schemi privatistici, lungi dal volere essere una teoria «sovversiva» in contrasto con i paradigmi costituzionali (Barbieri, 2024, 133), prova a fotografare, invece, la reale complessità dell'interesse collettivo sindacale nel lavoro pubblico, mettendo in evidenza non solo i vizi, come le derive cogestive tra dirigenza e sindacati (abbondantemente rimarcati nella gran parte degli studi sul lavoro pubblico), ma anche e soprattutto le virtù del sistema di relazioni sindacali pubbliche. In più punti, sono stati rilevati e affrontati i nodi di questa proposta interpretativa dell'interesse collettivo nel lavoro pubblico, analizzandone la tenuta costituzionale, i vantaggi, le spinosità e le soluzioni per superarle. Parimenti, senza alcun equivoco e/o fraintendimento, si è evidenziato che questa vocazione del ruolo del sindacato, pur traendo origine dai meccanismi istituzionalizzati della rappresentanza a fini contrattuali e dai congegni che indirettamente hanno inciso sull'efficacia del contratto collettivo pubblico, trova la sua massima potenzialità applicativa nei processi partecipativi. Le forme di partecipazione rappresentano la sede ottimale per consentire l'estrinsecazione del potenziale di questa diversa elaborazione dell'interesse collettivo sindacale nell'ambito delle relazioni sindacali pubbliche. L'area della partecipazione, in tal modo, non si configurerebbe solo come conquista di uno spazio strappato alla contrattazione collettiva integrativa e alla regolamentazione unilaterale del datore di lavoro pubblico, bensì diventerebbe il frutto di un'attività autonoma, seppure delimitata dalla legge e dalla contrattazione nazionale, radicata su un sistema di rappresentanza di un interesse collettivo a vocazione generale come in precedenza descritto (Ferrara, 2024, 211).

Da altro versante, si è detto che le teorie aventi ad oggetto la funzionalizzazione del contratto collettivo del settore pubblico ai principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. risultano tentativi «ampiamente sconfessati dalle assai deludenti performance della contrat-

tazione pubblica sin da quando è penetrata nelle amministrazioni pubbliche e dall'incessante susseguirsi di retromarcie legislative e blocchi della contrattazione con cui si è cercato di tutelare l'interesse pubblico» (Tiraboschi, 2025a, 779). Posto che l'intervento legislativo eteronomo nel lavoro pubblico, soprattutto in periodi emergenziali e di crisi economica, non è un elemento per dimostrare l'immunità assoluta delle relazioni sindacali pubbliche dal perseguimento «anche» dell'interesse generale, oltre che collettivo, poiché la privatizzazione degli anni '90 e le successive evoluzioni e trasfigurazioni hanno delineato un sistema costantemente in equilibrio tra legge e contrattazione (e ora partecipazione) nel sistema delle fonti, il dato empirico relativo alle ultime due tornate contrattuali e riferito al profilo dei confini tra contrattazione e dispositivi partecipativi smentisce, invece, la conclusione sostenuta dalla dottrina sopra citata in relazione a uno dei nodi critici da sempre registrato e che ha debilitato in passato tanto il metodo negoziale quanto quello partecipativo, ossia l'inserimento di materie non contrattuali nei contratti integrativi, prassi che senza altro è da considerarsi una possibile causa delle nuove derive cogestionali tra dirigenza e sindacati. Rispetto a questa criticità, la funzione stabilizzante della contrattazione collettiva nazionale pubblica ha rappresentato un vero e proprio antidoto, grazie alla definizione e al governo dei nuovi spazi partecipativi contrattuali.

La valorizzazione dei dispositivi partecipativi e la conquista di nuove aree/materie sono servite anche per arginare le cattive prassi della contrattazione integrativa in termini di invasione di competenze rispetto alle materie non contrattuali riservate all'unilaterale decisione datoriale o all'area della partecipazione. Dai rapporti di monitoraggio dell'Aran in tema di contrattazione collettiva integrativa (reperibili alla pagina 2025 | Aran Agenzia), redatti dal 2018 al 2024 ai sensi dell'art. 46, co. 4, d.lgs. n. 165/2001, si desume una significativa riduzione della presenza di materie non contrattuali nei contratti integrativi, a conferma della buona *performance* dell'architettura delle relazioni sindacali pubbliche delineata dalla contrattazione collettiva nazionale a partire dalla tornata 2016-2018. Per completezza, va detto che nell'ultimo Rapporto

del settembre 2025 l'Aran sottolinea che questa tendenza è in calo, essendoci un lieve incremento delle materie non contrattuali nei contratti integrativi. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, questo dato potrebbe avere numerose altre cause, quali, ad esempio, la maggiore frammentazione dei soggetti rappresentativi a livello decentrato dovuta alla più agguerrita presenza di single sindacali autonome che, in questi ultimi anni, nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie hanno ottenuto risultati lusinghieri. In ogni caso, una rondine non fa primavera e, come evidenzia anche l'Aran, andrà verificato, nel prossimo rapporto, se tale inversione rappresenti un dato contingente di quest'anno o se, invece, andrà a consolidarsi.

In definitiva, la partecipazione nelle relazioni sindacali pubbliche pare restituire uno scenario promettente, nonostante la complessità dell'effettiva attivazione e del concreto funzionamento dei dispositivi, spazio che può rappresentare un vero e proprio laboratorio di soluzioni se si considerano gli ulteriori e inesplorati ambiti che possono essere conquistati in occasione delle procedure di adozione del piano integrato di attività e organizzazione di cui all'art. 6, co. 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113, piano che assorbe e integra i principali strumenti di programmazione alla cui redazione sono tenute le pubbliche amministrazioni.

L'introduzione della programmazione integrata è determinante non solo nella prospettiva della reingegnerizzazione dei processi, ma soprattutto e auspicabilmente in ottica di progressiva e reciproca funzionalizzazione e integrazione. In questo contesto di ripensamento del modello di organizzazione del personale e delle attività nelle pubbliche amministrazioni assume una posizione centrale la riflessione relativa alle ricadute sul sistema di relazioni sindacali, con particolare riferimento alla possibilità/necessità di coltivare nuovi spazi di partecipazione, allo scopo di rafforzare il contributo della pubblica amministrazione alla democrazia amministrata anche in conformità alla lettura costituzionale dei presidi partecipativi finalizzata all'attuazione degli interessi generali di cui all'art. 97 Cost.

3. — *La partecipazione nel terzo settore e la tutela dell'interesse comune*  
— L'importanza dell'interesse generale come fattore di specialità del contenuto e del funzionamento dei presidi partecipativi può essere testata anche in altro ambito, ossia quello del terzo settore da cui si potrebbero trarre ulteriori tracce di quanto sostenuto in precedenza.

La scelta di analizzare le dinamiche di questo ambito è tutt'altro che casuale se è vero che, nonostante la frammentata e difficile operazione di classificazione, la galassia di enti, associazioni e imprese che fanno parte di questo settore è tenuta insieme dal fatto di essere orientati all'interesse comune e di non rientrare «né nel mercato, inteso come l'insieme degli attori economici che agiscono per profitto (primo settore), né nello Stato o sistema politico-amministrativo, con le sue istituzioni centrali e locali e i relativi apparati» (Benvenuti, Martini, 2017, 1-2), galassia che aspira a trovare, riforma dopo riforma, un contesto regolativo omogeneo che permetta al *no profit* di trovare la sua collocazione come terza dimensione tra Stato e mercato (tra i tanti, Caldirola, 2018, 2; Borzaga, 2016, 63).

A partire dai decreti legislativi 112 e 117 del 3 luglio 2017, rispettivamente in tema di impresa sociale e terzo settore in forza della legge delega n. 106 del 6 giugno 2016, è in atto il tentativo di ricondurre questa galassia ad unico sistema di regole: come è noto, infatti, ai sensi delle nuove disposizioni, possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività (art. 1, co. 1, decreto n. 112/2017).

La promozione della partecipazione dei lavoratori nel terzo settore (Costantini, 2018, 1114 ss.), in alcuni casi scaturisce dalla scelta di esercitare l'attività in forma di cooperativa, se si prende per buono l'orientamento di chi, da diverse prospettive, giuridiche

e non solo, afferma che il coinvolgimento dei lavoratori alla gestione dell'impresa è fenomeno fondativo della stessa identità e della struttura dell'impresa cooperativa come impresa mutualistica. «Almeno nelle cooperative di produzione e lavoro, infatti, cooperare è anche partecipare: il socio cooperatore è infatti (con)proprietario della cooperativa assieme agli altri soci e, come tale, è legittimato a partecipare al governo della sua azienda» (Tiraboschi, 2025b, 252). Mentre la società lucrativa e la società cooperativa possono essere accomunate per ciò che attiene allo scopo-mezzo consistente nell'esercizio in comune di una determinata attività economica, le due tipologie si distinguono nettamente per quanto attiene allo scopo-fine che, nelle prime, è rappresentato dalla produzione di utili da distribuire ai soci, nelle secondo dallo scopo mutualistico (Campobasso, 2024, 602).

In altri casi e per la maggior parte di essi, lo sviluppo dei presidi partecipativi è stato affidato a disposizioni settoriali come l'eventuale attribuzione di azioni e strumenti finanziari a favore dei prestatori di lavoro (infatti, oltre a sancire la possibilità di deliberare «l'assegnazione di utili ai prestatori di lavoro dipendenti delle società o di società controllate», l'art. 2349 c.c. attribuisce all'assemblea straordinaria la facoltà di deliberare l'assegnazione anche di «strumenti finanziari, diversi dalle azioni, forniti di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, escluso il voto nell'assemblea generale degli azionisti», o ai meccanismi sanciti dalla contrattazione collettiva, come i diritti di informazione e consultazione, indispensabili per estendere la partecipazione consultiva agli enti e alle associazioni del terzo settore che per dimensioni o per tipologia di datore di lavoro non sono interessati dalla legislazione vigente (cfr., ad esempio, art. 4, Ccnl per i dipendenti delle associazioni e altre organizzazioni del terzo settore, 2023-2026).

L'attuale scenario della partecipazione nel terzo settore è dunque complesso, ciò a causa di diversi fattori tra cui spiccano la perdurante applicazione delle norme collettive in tema di informazione e consultazione, l'adattamento delle norme sulla partecipazione dei lavoratori di cui alla legge n. 76 del 2025 alle cooperative sociali e, infine, l'indicazione del principio generale del coinvolgi-

mento del personale, dell'utenza e di tutti i soggetti interessati alle attività dell'impresa sociale ai sensi della legge delega in tema di riforma del terzo settore (art. 6, co. 1, lett. a), l. n. 106/2016), principio attuato dall'art. 11 del d.gs. n. 112/2017 e dalle successive Linee guida Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 7 settembre 2021. Quest'ultimo articolato normativo dota il terzo settore di un peculiare modello, configurante (forse) un altro esempio di quell'altrove della partecipazione a cui si accennava all'inizio di questo saggio.

In relazione al primo fattore di complessità, non paiono sussistere problemi di coordinamento visto che in tema di partecipazione consultiva anche la legge n. 76/2025 fa salve le condizioni di miglior favore prescritte dai contratti collettivi (art. 11, l. n. 76/2025).

Più articolato è l'intreccio che deriva dal disposto dell'articolo 14 della legge n. 76/2025 in cui si sancisce l'applicabilità delle disposizioni in essa contenute anche alle società cooperative «in quanto compatibili». Come rilevato in dottrina, «la laconica formulazione dell'articolo 14 non risolve invero e anzi conferma, attraverso il ricorso al criterio della “compatibilità”, alcuni problemi interpretativi e applicativi della legge rispetto al sistema cooperativo» (Tiraboschi, 2025b, 253). In effetti, la compatibilità o meno si porrebbe soprattutto in presenza di forme di cooperative che non siano realmente ispirate a principi mutualistici, per le quali quindi si troverebbe contrapposta la partecipazione sociale, che è statutariamente riservata ai soci della cooperativa, rispetto a quelle modalità di partecipazione che sono tipiche della dialettica sindacale e del sistema di relazioni industriali e che riguardano anche quei lavoratori dipendenti della cooperativa.

La presenza di cooperative spurie, in cui il fine mutualistico è pressoché scolorito se non proprio scomparso, ha in questi anni determinato diverse crisi all'interno dei settori in cui si fa largo uso di questi strumenti; sul piano delle relazioni sindacali, ciò non ha mancato di svuotare di significato la stessa partecipazione dei soci-lavoratori, posto che la *governance* della cooperativa di lavoro dovrebbe essere ispirata al principio della partecipazione dei soci

rendendola possibile e praticabile (in generale, Tiraboschi, 2025b, 256).

Al riguardo, è stato detto che la risposta del settore delle cooperative all'implementazione dei modelli partecipativi indicati nella nuova legge è «una risposta istituzionale che potrebbe contribuire a rilanciare e rafforzare in termini di maggiore effettività, nell'interesse dello stesso sistema cooperativo, il legame tra principio mutualistico e strumenti della partecipazione non solo rispetto agli assetti societari già garantiti dalla legge ma anche rispetto alle dinamiche proprie delle relazioni industriali del settore» (Tiraboschi, 2025b, 257).

Sul piano pratico, la compatibilità potrà essere testata soprattutto in relazione a due modelli di partecipazione indicati dalla legge n. 76/2025, ossia quella organizzativa e quella consultiva, nell'eventualità che la contrattazione recepisca e disciplini gli istituti ivi contemplati adattandoli alle finalità mutualistiche e alle peculiarità del settore. Per quanto concerne, invece, l'attivazione di ulteriori forme di partecipazione gestionale, stante le norme del codice civile in tema società cooperative e organi delle società, essa potrebbe essere attrattiva in favore dei lavoratori-dipendenti, poiché i soci-lavoratori hanno già per legge gli strumenti di governo a garanzia di tale coinvolgimento nelle decisioni datoriali: la partecipazione dei soci alla vita cooperativa ruota attorno al principio del controllo democratico da parte dei soci in virtù del quale gli uomini e le donne eletti come rappresentanti sono responsabili nei confronti dei soci medesimi. Nell'ambito del Consiglio di amministrazione la maggioranza degli amministratori è scelta tra i soci cooperatori ovvero tra le persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche (art. 2542 c.c.). Con riguardo poi all'organo di controllo, l'atto costitutivo può attribuire il diritto di voto nell'elezione dell'organo di controllo proporzionalmente alle quote o alle azioni possedute ovvero in ragione della partecipazione allo scambio mutualistico (art. 2453, co. 2, c.c.) e, inoltre, i possessori degli strumenti finanziari dotati di diritti di amministrazione possono eleggere, se lo statuto lo prevede, nel complesso sino ad un terzo dei componenti dell'organo di controllo (2543, co. 3, c.c.).

Per quanto concerne la partecipazione economico-finanziaria, va detto che la configurazione del coinvolgimento è soggetta a regole differenti rispetto alle società lucrative. Mentre nella società lucrativa i soci partecipano alla costituzione del capitale in vista della remunerazione dei conferimenti (lo scopo di lucro, secondo la definizione stessa di società di cui all'art. 2247 c.c.), i soci della cooperativa conferiscono capitale non già in vista della sua remunerazione attraverso la distribuzione dei dividendi (in proporzione al capitale conferito), ma come strumento per essere legittimati a fruire del servizio mutualistico e partecipare allo scambio mutualistico, potendo godere dei relativi vantaggi. La divaricazione degli scopi genera effetti sulle rispettive discipline: il capitale non svolge nelle cooperative una funzione organizzativa, considerato che l'interesse dei soci si concentra sullo scambio mutualistico, che è quello che genera direttamente valore per gli stessi, su basi paritarie. Da qui, la regola del voto capitario e una *governance* che non si proporziona alla partecipazione al conferimento, ma attribuisce un peso (teoricamente) paritario ai soci, in armonia con la regola del pari trattamento dei soci dettata dall'art. 2516 c.c.

In secondo luogo, sempre nel codice civile, l'ulteriore partecipazione finanziaria rispetto alla produttività del lavoro, viene garantita già attraverso il sistema dei ristorni (art. 2545 *sexies* c.c.) (in generale, Costantini, 2018, 1114). I ristorni costituiscono il rimborso ai soci di parte del prezzo pagato per i beni o servizi acquistati dalla cooperativa (cooperative di consumo) ovvero l'integrazione della retribuzione corrisposta dalla cooperativa per le prestazioni del socio (cooperative di produzione). In altre parole, il vantaggio mutualistico può essere realizzato dal socio in via diretta e immediata attraverso l'acquisto dalla società di beni a prezzi inferiori a quelli di mercato ovvero attraverso la prestazione di attività lavorativa con una retribuzione maggiore di quella usualmente praticata. Tuttavia, il vantaggio mutualistico può essere anche corrisposto in via differita: in tal caso la società cede al socio i beni al prezzo di mercato ovvero corrisponde ad esso una normale retribuzione, spostando la «corresponsione» del vantaggio mutualistico in un secondo momento. In tale ipotesi, tale corresponsione

avviene attraverso la tecnica del ristorno (Campobasso, 2024, 630). I ristorni costituiscono in sostanza il rimborso ai soci di parte del prezzo pagato per i beni o servizi acquistati dalla cooperativa (cooperative di consumo) oppure un'integrazione della retribuzione corrisposta dalla cooperativa per le prestazioni del socio (cooperative di produzione e lavoro) (Cass. civ., sez. I, 22 maggio 2015, n. 10641): mentre gli utili costituiscono la remunerazione del capitale e sono distribuiti in proporzione al capitale conferito, i ristorni vengono assegnati ai soci in proporzione delle prestazioni mutualistiche.

L'adattamento del meccanismo di distribuzione degli utili e di accumulo degli stessi in piani finanziari ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge 76/2025, quindi, potrebbe essere complesso o poco fruttuoso in caso di soci lavoratori.

Nonostante questi nodi regolativi, tuttavia, il discorso sulla partecipazione si nutre di un linguaggio innovativo se si guarda alle regole specifiche vigenti nel terzo settore. Esiste infatti un diverso (e qualificante) modello partecipativo che non è in sovrapposizione con i meccanismi introdotti dalla legge 76/2025, configurandosi come un sistema di regole che ha finalità e modalità di coinvolgimento specifiche e più ampie in quanto ineriscono non solo agli interessi individuali o collettivi del gruppo dei lavoratori e dei soci-lavoratori, ma riguardano interessi generali sottesi alla tutela dei beni comuni.

La partecipazione si riferisce ad un'ampia nozione di beni comuni a presidio dei quali operano ulteriori strumenti. Il riferimento è al già citato art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017, avente ad oggetto il coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività nelle imprese sociali: si tratta di un congegno che non trova applicazione per tutta la galassia del terzo settore, ma solo per gli enti che hanno la qualifica di imprese sociali. Questo impianto è stato arricchito e precisato grazie all'emanazione del decreto del 7 settembre 2021 con cui il Ministero del Lavoro ha adottato le Linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale,

linee guida che hanno in parte mitigato alcune criticità presenti nel testo legislativo.

Rispetto alla prescrittività dell'obbligo di attivare tali congegni, si stabilisce il diritto alla partecipazione a cui dovrebbe far *da pendant* il dovere a carico dei datori di lavoro di rendere operanti tali strumenti. Nell'art. 11, al comma 1, del d.lgs. n. 112/2017, si utilizza una formulazione chiara e inequivocabile secondo cui nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali «devono» (e non semplicemente «possono») essere statuite adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività. Un dovere e non una semplice eventualità come prescritto invece nei dispositivi per la partecipazione di cui alla legge n. 76/2025.

Il tema del coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività aveva già trovato spazio all'interno della previgente disciplina in materia di impresa sociale, ossia nel decreto legislativo n. 155 del 24 marzo 2006, e, in particolare, all'art. 12, il quale conteneva la definizione di coinvolgimento, rimandando in modo generico ai regolamenti aziendali o agli atti costitutivi delle imprese sociali la disciplina delle relative forme. L'art. 11 del decreto legislativo n. 112/2017 ha rivisitato le preesistenti regole, aumentando il livello minimo di coinvolgimento dei lavoratori e degli *stakeholders*, in coerenza con la logica partecipativa sottostante alla *governance* dell'impresa sociale. Rispetto al passato, la definizione delle forme di coinvolgimento viene opportunamente trasferita dall'atto costitutivo allo statuto dell'impresa sociale.

Secondo quanto indicato nelle Linee guida del 2021, «da scelta del legislatore del 2017 obbedisce a ragioni di forma e di sostanza: sotto il primo profilo, lo statuto, in quanto atto destinato a contenere le norme sull'organizzazione e sul funzionamento dell'impresa sociale, rappresenta uno strumento maggiormente appropriato ai fini della forme e modalità di coinvolgimento in parola rispetto all'atto costitutivo, espressione, quest'ultimo, della volontà degli associati o dei soci di dar vita ad un'impresa sociale. Sotto il profilo sostanziale, lo statuto, in quanto atto per sua natura modificabile dall'organo sociale competente, può, attraverso dette mo-

difiche, recepire gli adeguamenti della disciplina sul coinvolgimento che siano ritenuti necessari o opportuni anche in relazione alle evidenze applicative scaturite dalla precedente regolazione ovvero a mutamenti del contesto socio-economico di riferimento».

Sul piano del contenuto partecipativo, la disposizione non è priva di profili problematici: tra questi, si segnalano il riferimento alla consultazione e alla partecipazione come uniche modalità di coinvolgimento, dimenticando di menzionare l'informativa e il confronto, oppure il fatto che il coinvolgimento è relativo alle condizioni di lavoro e alla qualità dei beni e dei servizi e non anche riferito alle questioni che incidono direttamente sull'organizzazione del lavoro. Le successive Linee guida, tuttavia, hanno affrontato e risolto alcune spinosità, contenendo un catalogo più esaustivo delle forme di partecipazione: non solo si individuano anche gli ambiti dell'informazione e della consultazione come strumenti di attuazione del citato articolo 11, ma si estende il coinvolgimento anche a materie concernenti l'organizzazione del lavoro.

In generale, l'approccio del legislatore del 2017, pur con qualche criticità testuale, pare più innovativo rispetto ai recenti interventi legislativi in tema di partecipazione poiché nell'articolo 11 ci sono elementi di significativa originalità. Per coinvolgimento deve intendersi, infatti, un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi (art. 11, co. 2, d.lgs. n. 112/2017). La peculiarità di questa formulazione rispetto alle generiche indicazioni utilizzate altrove è quella di attivare l'attenzione non solo sulle modalità del coinvolgimento ma anche sulle sue finalità, dovendo i presidi partecipativi mirare a influenzare le decisioni dell'impresa sociale con particolare riguardo al relativo impatto sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi. L'influenza è dunque ampia e potrebbe condizionare le decisioni sia in relazione agli interessi dei singoli lavoratori, sia in relazione agli interessi collettivi del gruppo dei lavoratori sia, infine, con

riguardo alla qualità dei beni e dei servizi offerti e, quindi, in definitiva in relazione al bene comune che si soddisfa erogando quei beni e quei servizi.

Sono, dunque, forme di coinvolgimento che impattano anche sul piano dei titolari di questi diritti, diritti che sono ad appannaggio non solo di tutti i lavoratori (a prescindere dalla qualità di socio), ma anche degli utenti e di qualsiasi altro soggetto direttamente interessato alle attività.

Il summenzionato art. 11 può rappresentare un buon modello di riferimento, poiché al di là di ulteriori specificazioni rimesse alle norme collettive e ministeriali, per le imprese sociali del terzo settore vige un coinvolgimento gestionale minimo obbligatorio che deve essere assicurato per legge.

In conformità all'art. 11, co. 4, lett. b), d.lgs. n. 112/2017, per le imprese sociali che superano due dei limiti indicati nel primo comma dell'art. 2435-*bis* del codice civile, ridotti della metà (ovvero 2.200.000,00 euro di attivo dello stato patrimoniale; 4.400.000,00 euro di ricavi, 25 dipendenti occupati in media durante l'esercizio), in aggiunta alle modalità di informazione, consultazione e partecipazione di cui sopra, è necessario contemplare la nomina, da parte dei lavoratori, di almeno un componente sia dell'organo direttivo sia dell'organo di controllo. Nei medesimi casi, gli statuti possono disciplinare che un componente dell'organo di amministrazione e/o di quello di controllo venga designato dagli utenti; in questo caso, possono individuare altresì eventuali specifici requisiti o attribuire allo stesso specifiche funzioni.

Il modello partecipativo gestionale nel terzo settore deve avere questi requisiti minimi, a prescindere dalla regolazione degli statuti: in primo luogo, è obbligatorio e non facoltativo come accade per le altre imprese private ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge n. 76/2025; è qualitativamente diverso, perché include soggetti, differenti dai lavoratori, sia nelle funzioni di indirizzo generale (nell'assemblea dei soci) sia nelle prerogative decisionali (nel consiglio di amministrazione) sia nelle attività di controllo (nell'organo di controllo).

Come chiarito anche nelle Linee guida del 2021, gli statuti o i

regolamenti dovranno, inoltre, regolare la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti interessati, in misura di almeno uno per ciascuna categoria, di prendere parte alle assemblee ordinarie e straordinarie dei soci o degli associati dell'impresa, senza diritto di voto. Gli stessi potranno, secondo le modalità regolate dagli statuti o dai regolamenti, richiedere la parola nelle assemblee ordinarie e devono essere consultati in quelle straordinarie sui punti dell'ordine del giorno riguardanti circostanze eccezionali che incidono notevolmente sugli interessi dei lavoratori, degli utenti e degli altri portatori di interessi (come, a titolo esemplificativo, delocalizzazioni, trasferimenti, chiusura di sedi o di unità produttive, licenziamenti collettivi, rilevanti modifiche statutarie riguardanti variazioni delle attività di interesse generale previste statutariamente, modifiche sulla facoltà di distribuzione degli utili).

Le Linee guida del 2021 hanno definito i contorni di queste prerogative, precisando che la consultazione dovrà rispondere ai canoni della regolarità, intesa come stabilità nel tempo, e dell'effettività, intesa come concreta idoneità a promuovere la partecipazione dei lavoratori e degli utenti. La consultazione, pertanto, potrà trovare negli statuti o nei regolamenti diverse declinazioni, quali la costituzione di comitati, ovvero l'istituzione di assemblee speciali rappresentative dei lavoratori o degli utenti, oppure l'adozione di ulteriori procedure che, nel rispetto dei canoni sopra descritti, garantiscano il coinvolgimento attivo dei lavoratori e degli utenti. I rappresentanti dei lavoratori e i rappresentanti degli utenti e degli altri soggetti individuati come direttamente interessati, con riferimento alle specifiche tematiche di rispettivo interesse, dovranno poter formulare, secondo le modalità disciplinate dagli statuti o dai regolamenti, proposte o pareri non vincolanti da far pervenire all'organo di amministrazione dell'impresa sociale.

Le linee guida, infine, stabiliscono una prescrizione a chiusura del sistema, sancendo l'obbligo a carico dell'organo di amministrazione di fornire adeguata motivazione, per iscritto, dell'eventuale mancata adesione ai pareri formulati dai titolari dei diritti di partecipazione: si tratta di un dovere che cristallizza il rifiuto di allinearsi

alle soluzioni proposte in sede di partecipazione e che, sul piano procedimentale e poi processuale, può rafforzare l'effettività (e credibilità) degli strumenti del coinvolgimento.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che in presenza di interessi generali che riguardano i beni comuni di cui si occupano le imprese del terzo settore, come nel lavoro pubblico, si ha un maggior tasso di istituzionalizzazione e prescrittività dei modelli partecipativi con potenziali margini di interferenza nelle prerogative datoriali. Anche nel terzo settore, quindi, esistono ragionevoli indizi dell'attitudine di questi dispositivi a superare la logica della via alternativa al conflitto, poiché si cerca di dare una diversa postura alla partecipazione. Nel terzo settore, infatti, il legislatore adotta un approccio differente: anziché strumento di «compromesso» tra gli interessi di azionisti e quelli dei lavoratori, l'art. 11, d.lgs. n. 112/2017, pare ispirarsi al modello di impresa *multistakeholder* (Arrigoni, 2019, 79 ss.). Tuttavia, pur in presenza di modelli partecipativi innovativi, appare necessaria e prioritaria la costruzione di un clima dialogante e realmente concertativo in grado di frenare il declino non solo di questo metodo, ma dei fondamenti della partecipazione economica delle organizzazioni sindacali, segnata da una parabola discendente in cui i sindacati da *policy maker* hanno visto ridurre progressivamente i propri spazi di operatività e visibilità, rivestendo il ruolo di *stakeholder* fino a diventare veri e propri convitati di pietra nei processi di determinazione delle politiche pubbliche economiche e sociali.

### Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2025), *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, *Lavoro diritti Europa*, 2, 1 ss.
- Ales E. (2018), *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
- Ales E. (2023), *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 913 ss.

- Arrigoni M. (2019), *La riforma del terzo settore e la nuova disciplina dell'impresa sociale. Alcune implicazioni sistematiche*, *Rivista delle società*, 1, 79 ss.
- Baglioni G., Treu T. (1976), *Il controllo sindacale sul potere economico*, *Mondo-peraio*, 11, 84 ss.
- Barbieri M. (2024), *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato: una discussione con Maria Dolores Ferrara*, in Gargiulo U., Zoppoli A. (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Bavaro V. (2025), *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella P.A.: note critiche sul «caso» con funzioni centrali del 2025*, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 41 ss.
- Benvenuti S., Martini S. (2017), *La crisi del welfare pubblico e il «nuovo» Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, *Osservatorio costituzionale*, 2, 1 ss.
- Borzaga C. (2016), *L'impresa sociale nel perimetro del terzo settore: riposizionamento e rilancio*, *Impresa sociale*, 7, 61 ss.
- Caldirola D. (2018), *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, *federalismi.it*, 3, 1 ss.
- Campobasso G.F. (2024), *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Utet Giuridica, Torino.
- Corti M. (2023), *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 939 ss.
- Costantini S. (2018), *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 1114 ss.
- Ferrara M.D. (2024), *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, Torino.
- Ferrara M.D. (2025a), *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e «aperture» giurisprudenziali*, *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 59 ss.
- Ferrara M.D. (2025b), *Partecipazione, organismi paritetici e coinvolgimento del personale nelle pubbliche amministrazioni tra vecchie sfide e nuove incognite*, *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 665 ss.
- Khan-Freund O. (1977), *Labour and law*, Stevens & Son, London.
- Mattarella B.G. (2003), *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano.
- Rusciano M. (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Tiraboschi M. (2025a), *Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla*

*contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 742 ss.

Tiraboschi M. (2025b), *Applicabilità alle società cooperative*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori*, Adapt University Press.

Treu T. (2025), *Ancora sulla partecipazione*, *Lavoro diritti Europa*, 2, 1 ss.

Zoppoli L. (2018), *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 408 ss.

Zoppoli L. (2023), *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 958 ss.

Zoppoli L. (2025), *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l’Ai Act*, *federalismi.it*, 14, 283 ss.



## Interventi programmati



Raffaello Santagata de Castro\*

## Partecipazione dei lavoratori e intelligenza artificiale: l'esperienza tedesca

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il *Betriebsrät modernisierungsgesetz* del 2021 e l'AI. — 3. Partecipazione dei lavoratori ed AI. Il caso della tutela dei dati. — 4. Poteri di codecisione, AI e reclutamento del personale. — 5. Quale insegnamento può essere appreso dall'esperienza tedesca?

1. — *Introduzione* — La nuova stagione europea di regolamentazione del digitale – si pensi al Reg. UE 2024/1689 (c.d. AI Act), al *Gdpr* (Regolamento generale sulla protezione dei dati), e alle direttive in materia di sostenibilità – ha riportato il tema della partecipazione dei lavoratori al centro del dibattito dottrinale e politico-legislativo sviluppatosi in Germania, offrendo, in tal modo, nuovi e significativi spunti per l'osservatore italiano nell'ambito di una riflessione prospettica sul più ampio tema della democrazia economica.

Nell'intento di ricostruire il ruolo degli istituti partecipativi nel sistema tedesco con particolare riguardo alla tematica dell'intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro, appare necessario anzitutto ricordare che la cd. *Mitbestimmung* costituisce da sempre una delle colonne portanti della complessa architettura normativa delle relazioni collettive, la quale si innesta, a sua volta, in un sistema di rappresentanza duale, c.d. *double channel*, aziendale ed extra-aziendale. Peraltro, essa, come ben noto, non si esaurisce nella cogestione societaria – ossia nell'immissione di rappresentanti di lavo-

\* Professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

ratori negli organi di governo delle società di capitali – ma si presenta anche, e soprattutto, sotto la forma della cogestione aziendale (c.d. *betriebliche Mitbestimmung*), che trova il proprio fondamento nella legge sull'ordinamento aziendale (*Betriebsverfassungsgesetz*, BetrVG) e si caratterizza, in estrema sintesi, come principale istanza di limitazione dei poteri datoriali, imponendo in capo al datore di lavoro l'obbligo di assumere determinate decisioni in accordo con i rappresentanti dei lavoratori, vale a dire i consigli d'azienda (*Betriebsräte*).

Il BetrVG è stato più volte modificato nel corso degli anni (1952, 1972, 2001, 2021) per rispondere ad esigenze emerse nella realtà sociale; tuttavia, è con la riforma del 1972 che la *Mitbestimmung* aziendale conosce un autentico salto di qualità, grazie all'introduzione di nuovi ed incisivi diritti di codecisione, tanto che in essa Wolfgang Däubler intravede un nuovo «*Grundgesetz*» per i consigli d'azienda (2022a).

Ebbene, tale modello partecipativo è oggi sempre più messo alla prova dalle mutate circostanze connesse (anche) all'avvento dell'intelligenza artificiale e alla crescente digitalizzazione del lavoro.

In Germania, così come nel nostro paese, le transizioni digitale ed ecologica, infatti, comportano radicali cambiamenti nella organizzazione produttiva e nelle modalità di svolgimento della prestazione di lavoro, sino a mettere in crisi alcune categorie fondanti della materia (per es. Treu, 2023, 14), e ad accentuare lo squilibrio di potere esistente nel rapporto di lavoro, con conseguenze rilevanti anche sulla persona del lavoratore. Le tecnologie digitali, se per un verso, contribuiscono a rendere più efficienti i processi produttivi, alleggerire il carico dei lavoratori, sollevarli da compiti ripetitivi e noiosi, ovvero potenziarne competenze, produttività e benessere psichico, per altro verso, veicolano rischi potenziali legati all'intensificazione dei ritmi di lavoro, ad una sorveglianza pevasiva sul lavoro e nella vita privata (tra gli altri, cfr. Corti, 2024, cui si rinvia per riff. bibl.) o, in casi estremi, ad una vera e propria trasformazione della morfologia del potere direttivo (per es. Ciucciovino, 2024, Gargiulo, 2023), potendo compromettere garanzie costituzionali e diritti fondamentali dei lavoratori. L'impressione è che l'AI ponga

problemi ulteriori e più complessi rispetto a quelli derivanti dalle innovazioni della fine del secolo scorso, richiedendo un monitoraggio rafforzato per tenerne sotto controllo l'incidenza sul fattore umano. Questioni specifiche si pongono poi quando i sistemi automatizzati vengono utilizzati nel reclutamento del personale, per filtrare o preselezionare i candidati ritenuti non idonei (Hensel, Reichold, 2025), venendo in gioco, in tali casi, la tutela dei dati personali, i diritti della personalità ed il diritto antidiscriminatorio.

A fronte dei nuovi rischi, di tipo anche etico, connessi all'impiego e all'espansione di sistemi di AI, l'apparato di garanzie e di diritti partecipativi contemplato dal *BetrVG* continua a svolgere un ruolo centrale per la creazione di un «contropotere» attraverso la rappresentanza dei lavoratori in azienda, potendo rispondere al bisogno, più accentuato in caso di decisioni assunte tramite sistemi automatizzati, di correzione dell'asimmetria strutturale che si delinea tra le parti del rapporto di lavoro, ma anche allo scopo di realizzare la considerazione degli interessi di ciascun lavoratore rispetto alla cerchia di personale di cui fa parte (quale *Mitglied der Belegschaft*) (per es. Waas, 2023, 200 ss.). Per questa ragione, sembra lecito domandarsi se il sistema tedesco, fondato su una codeterminazione avanzata e strutturata, sia meglio attrezzato rispetto a quello italiano per affrontare le sfide tecnologiche e, dunque, possa fungere da modello di riferimento nel nostro ordinamento per un potenziamento della partecipazione anche nell'ottica di un migliore bilanciamento degli interessi dei lavoratori di un'azienda e di una più piena parità di trattamento. Del resto, il prototipo delineato dal *BetrVG* non sembra avere ispirato più di tanto la recente attuazione del nostro art. 46 Cost. da parte della l. n. 76/2025, che, anzi, facendo affidamento sulla sola volontà delle parti sociali, sembra tradire la «promessa» costituzionale, considerando, peraltro, solo marginalmente le esigenze connesse al tema dell'AI.

In questa prospettiva, si fornirà nel prosieguo una panoramica volta anzitutto a comprendere in che modo gli organismi partecipativi tedeschi, eventualmente con il sostegno dell'azione sindacale e della contrattazione collettiva, possano operare in concreto per arginare i rischi in materia di protezione dei dati e di discriminazione

e garantire che l'AI sia utilizzata secondo criteri di ragionevolezza senza ledere interessi costituzionalmente protetti delle persone che lavorano. Nell'esperienza tedesca è sorto anche un dibattito su come il sistema di partecipazione esistente possa essere ulteriormente rafforzato per adattarsi alle nuove circostanze; una prospettiva, di cui occorrerà dare conto, anche perché coerente con un'interpretazione evolutiva conforme al diritto dell'Ue (cfr. § 2).

La versione definitiva dell'AI Act in qualche modo stempera il timore, paventato originariamente, che il diritto dell'Ue, e in particolare la normativa in tema di AI – la quale si limita a prevedere un diritto di informazione a favore delle rappresentanze dei lavoratori (e dunque una forma più debole di partecipazione) in caso di utilizzo di sistemi di IA ad alto rischio (art. 26, par. 7, Reg. UE AI Act) – possa incoraggiare un abbassamento dello standard partecipativo previsto dalla legge sulla costituzione aziendale (BetrVG). E infatti il testo finale che ha preceduto l'approvazione del regolamento nel 2024 contempla una previsione, accolta con favore nel dibattito tedesco (cfr. Klengel, Wenkebach, 2025, 216), ossia l'art. 2, par. 11, con la quale il legislatore europeo chiarisce espressamente che la nuova normativa stabilisce soltanto standard minimi di tutela giacché «non impedisce all'Unione o agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni legislative o amministrative più favorevoli per i lavoratori». Tuttavia, resta aperta la questione se il sostegno all'utilizzo dei sistemi algoritmici basati su AI si possa tradurre di fatto in uno strumento per aggirare o svuotare di contenuto l'impianto di garanzie che presidia in modo puntuale il ruolo dei consigli d'azienda (Hensel, Reichold, 2025) oppure si possa configurare in qualche modo come fattore propulsivo di espansione dei diritti di partecipazione.

2. — *Il Betriebsrätemodernisierungsgesetz del 2021 e l'AI* — L'avvento delle tecnologie di nuova generazione nei luoghi di lavoro ha sollecitato già una prima reazione da parte del legislatore tedesco. Con la legge sulla modernizzazione dei consigli d'azienda (*Betriebsrätemodernisierungsgesetz*), entrata in vigore in Germania il 18 giugno 2021, il legislatore cerca anzitutto di arginare la progressiva

erosione del sistema di codeterminazione aziendale, oggi particolarmente critica (soprattutto rispetto alle imprese di nuova costituzione, cc.dd. *start-up*) giacché sia il numero di imprese dotate di un consiglio d'azienda (solo il 7% di imprese hanno un consiglio d'azienda: Stettes, 2025) sia la percentuale dei lavoratori rappresentati da tali organismi continuano drammaticamente ad assottigliarsi. In occasione di tale riforma compaiono per la prima volta nel *Betriebsverfassungsgesetz* alcuni richiami espliciti all'intelligenza artificiale. Nella relazione di accompagnamento al testo normativo il legislatore riconosce il ruolo cruciale che gli strumenti partecipativi possono rivestire per assicurare che l'introduzione e l'impiego dell'AI siano in qualche modo accettate, metabolizzate, e percepite con meno scetticismo da parte degli stessi lavoratori (Däubler, B. Kilavuz, R. Kneer, 2024). L'idea di fondo è di rispondere all'esigenza di rafforzare i processi di innovazione delle imprese anche attraverso l'impiego dell'AI e, al contempo, quella di garantire che tali sistemi vengano utilizzati in modo socialmente responsabile.

Con specifico riguardo alla tematica dell'AI la riforma del 2021 regola essenzialmente tre profili: con una prima previsione, la legge stabilisce che quando il consiglio deve valutare l'introduzione o l'uso dell'intelligenza artificiale (IA) nell'azienda il ricorso all'assistenza tecnica di un esperto è da considerare necessario all'adempimento delle funzioni (§ 80 co. 3 f. 2 BetrVG). In secondo luogo, il

Il legislatore chiarisce che i diritti di codecisione del consiglio d'azienda, previsti nella definizione dei criteri di scelta dei dipendenti in materia di assunzioni, trasferimenti, inquadramenti e licenziamenti, debbano trovare applicazione anche quando tali criteri siano elaborati mediante sistemi di AI (§ 95, co. 2a, BetrVG). Infine, viene statuito al § 90 co. 1 n. 3 BetrVG che i diritti di informazione e consultazione del *Betriebsrat* aventi ad oggetto la programmazione dei metodi di lavoro e dei processi lavorativi operano anche quando questi siano integrati da sistemi di AI (come potrebbe verificarsi ad es. nel caso si utilizzasse un software di gestione per la preselezione o l'allocazione del personale).

La nuova normativa non è stata dispensata da critiche. La gran parte degli autori è concorde, infatti, nel ritenere che essa, pur potendo costituire un primo passo verso una riforma del sistema di *betriebliche Mitbestimmung*, non offrirebbe ancora risposte adeguate. Non a caso, nel marzo 2022 un gruppo di esperti provenienti dal Dgb e dal mondo accademico aveva anche presentato una nuova proposta di riforma più radicale (*Gesetzesentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz*). Ad ogni modo, si fa notare in dottrina che le nuove previsioni introdotte nel 2021 avrebbero un carattere meramente esplicativo (§ 95, co. 2a, BetrVG), o, comunque, un impatto piuttosto contenuto e, per certi versi, aprirebbero nuove questioni. Perfino la modifica del § 80 BetrVG, che taluni considerano più innovativa, dà adito a taluni dubbi. La nomina di esperti da parte del consiglio d'azienda non costituisce una novità in Germania. Il BetrVG, da tempo, consente a tale organismo di farvi ricorso, di regola, previo consenso con il datore, quando occorre esaminare vicende relative a decisioni di politica aziendale: in base alla nuova previsione il datore può essere obbligato ad accettare tale nomina, con spese a suo carico, ove se ne dimostri la necessità. Con la novella si introduce dunque una *factio iuris* (Herberger, 2023, 370): quando il consiglio di fabbrica deve valutare l'introduzione o l'uso dell'AI nell'azienda, la necessità di una competenza specialistica si considera *in re ipsa*.

Ora, che in tali ipotesi l'organismo di rappresentanza dei lavoratori debba avvalersi del necessario supporto di un esperto costituisce un'esigenza ineludibile, di cui, del resto, anche il diritto dell'Ue ormai prende atto (cfr. l'art. 13, par. 3, della direttiva piattaforma 2024/2831 su cui v. per es. Magnani, 2025, 230): i componenti di un organismo elettivo come il *Betriebsrat* sono chiamati a discernere in quali casi un sistema di AI comporti potenzialmente più rischi che benefici e quando, invece, sia ancora possibile garantirne un impiego responsabile. Si tratta di un compito particolarmente complesso che richiede il ricorso alla competenza di un esperto, anche perché non esiste una risposta valida per tutte le applicazioni di AI utilizzate nella gestione del personale: ciascun sistema richiede una valutazione specifica e contestualizzata. Il

punto è però che il ricorso ad esperti – si afferma – verrebbe facilitato solo in parte: sebbene il legislatore lo consideri «necessario», esso ancora oggi può concretizzarsi solo se il consiglio raggiunge un accordo con il datore di lavoro sia sulla persona ritenuta idonea sia sul compenso, il che consente ai datori di lavoro di continuare a esercitare una forma di blando ostruzionismo sull'attività dei consigli d'azienda (Klebe, 2022; Däubler, 2022).

Quanto alle nuove questioni interpretative sollevate dalle norme in esame, non va sottaciuto che il legislatore tedesco parla di intelligenza artificiale (*Künstliche Intelligenz*) senza fare chiarezza su cosa debba intendersi con tale concetto: pur non potendo addentrarmi in tale questione a me sembra che le critiche che la dottrina tedesca muove sul punto al legislatore del 2021 non siano affatto infondate, posto che, come è noto, non esiste una definizione unitaria, universalmente accettata e incontestata di AI, né appare agevole, come è stato proposto da una parte della dottrina (cfr. *amplius* Herberger, 2023), limitare il campo di applicazione della norma ai soli sistemi di AI definiti nella letteratura *non deterministici* nei quali si raggiunge anche il livello massimo di imprevedibilità dell'esito e di opacità del processo decisionale.

3 — *Partecipazione dei lavoratori ed AI. Il caso della tutela dei dati* —  
Volgendo ora l'attenzione ai principali istituti partecipativi che i *Betriebsräte* possono concretamente attivare – sulla base delle previsioni di carattere generale contenute nel *BetrVG* – per contrastare o attenuare i rischi connessi all'introduzione e all'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale, occorre premettere che, in tali scenari, possono entrare in gioco tanto diritti partecipativi di minore intensità, quali i diritti di informazione e consultazione, quanto veri e propri diritti di codecisione. Questi ultimi possono inoltre sfociare nella stipula di accordi aziendali (*Betriebsvereinbarungen*), nei limiti consentiti dal sistema delle fonti del diritto del lavoro tedesco e dal principio del primato della contrattazione collettiva (cfr. ad es. Borzaga, 2021; Santagata, 2005).

Con riferimento alla categoria dei diritti di codecisione, è significativo rilevare che i giudici tedeschi, contrariamente a quanto si

è verificato in relazione ad altre forme di azione collettiva, hanno spesso puntato ad ampliare la loro sfera applicativa (Däubler, 2014). Appare emblematica, come vedremo tra poco, la casistica formatasi in materia di strumenti tecnici di controllo della prestazione. Non è possibile fornire, nell'economia di questo scritto, un quadro completo di tutti i diritti partecipativi più pregnanti che il BetrVG conferisce ai consigli d'azienda: in caso di utilizzo dell'AI possono trovare applicazione, ad esempio, anche diritti di codecisione – che non saranno oggetto di esame – contemplati in relazione alla attuazione delle misure di formazione aziendale, esercitabili ove sia stata assunta al riguardo una decisione da parte del datore di lavoro (cfr. art. 98, co. 1 BetrVG) oppure quelli previsti allo scopo di assicurare la promozione della tutela della salute sul lavoro (cfr. artt. 87, co. 1, n. 7 e 91 BetrVG), che consentono, ad esempio, un coinvolgimento del *Betriebsrat* nella valutazione dei rischi psicosociali del lavoro digitale a distanza.

In ogni caso, anche con specifico riguardo al tema dell'AI non va trascurato il ruolo chiave che possono svolgere nel sistema tedesco i diritti di informazione previsti dal *BetrVG* (§ 80 co. 2, § 90 co. 1), oggi opportunamente rafforzati ed integrati dalle disposizioni relative al dovere di trasparenza e informazione sulle decisioni algoritmiche contenute nella normativa dell'Ue e in particolare nel Reg. AI (cfr. art. 26, par. 7, ma v. anche art. 15 del Gdpr). La normativa in questione fornisce un elevato grado di trasparenza alle decisioni, offrendo strumenti conoscitivi utili al *Betriebsrat* non solo per esercitare in modo consapevole ed efficace i propri poteri di codeterminazione, ma anche per adempiere altre funzioni non meno rilevanti che il *BetrVG* gli assegna, e segnatamente quella di vigilare sul rispetto delle leggi vigenti, dei contratti collettivi e degli accordi di codeterminazione aziendale (§ 80, c. 1). In caso di impiego di sistemi di AI in azienda, il consiglio d'azienda è chiamato, in particolare, ad assicurarsi che il datore di lavoro applichi la normativa in materia di protezione dei dati, il divieto di decisioni esclusivamente automatizzate previsto dall'art. 22 Gdpr e ancora la normativa di tutela contro decisioni discriminatorie generate da sistemi di IA. I datori di lavoro devono fornire, di propria iniziativa,

informazioni tempestive e complete sulle condizioni di funzionamento del sistema di AI e sul suo impiego (es. nel processo di selezione del personale) al fine di mettere in grado le rappresentanze dei lavoratori di monitorarne i possibili rischi. E ciò con particolare riguardo all'ipotesi in cui il sistema di AI venga utilizzato come *Arbeitsmittel* ed abbia un impatto sui processi lavorativi o sui metodi di lavoro (§ 90 co. 1 BetrVG) oppure riguardi la pianificazione ed il fabbisogno della forza lavoro (§ 92 co. 1 BetrVG). Peraltro, le disposizioni contenute nella normativa dell'Ue e in particolare dal Reg. AI (cfr. art. 26, par. 7, ma v. anche art. 15 del Gdpr), al contrario di quanto prevede il diritto tedesco, riconoscono un diritto di informazione anche in capo ai singoli dipendenti; un diritto, questo, azionabile ogniqualvolta un sistema di AI può essere classificato ad alto rischio, indipendentemente dalla circostanza che esista un consiglio d'azienda (cfr. Klengel, Wenckebach, 2025, 218).

Il c.d. *Datenschutz* (tutela dei dati) rappresenta uno dei profili destinati certamente ad assumere oggi più rilievo che in passato. Con il progressivo processo di digitalizzazione del lavoro e l'impiego di algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale nel luogo di lavoro, il controllo datoriale sui dati personali dei dipendenti tende, chiaramente, a divenire sempre più articolato, capillare e pervasivo (Waas, 2022). Da qui la centralità di una norma cardine del BetrVG, il § 87, co. 1, n. 6 del BetrVG, che prevede un diritto di codecisione (obbligatorio) per l'introduzione e l'impiego di «*dispositivi tecnici* volti a controllare il comportamento e le prestazioni dei lavoratori». Si tratta, peraltro, di una previsione che, come ben noto, presenta non poche assonanze con il nostro art. 4 St. lav. (Magnani, 2025; Pedrazzoli, 2005), ragione per la quale riveste particolare interesse stabilire che tipo di temperamento essa consente di realizzare in concreto tra il potere di controllo del datore di lavoro e l'interesse del dipendente a non subire forme (onni)pervasive di sorveglianza. Ebbene, la Corte federale del lavoro (Bag), da tempo, ha ampliato i margini di azione del consiglio d'azienda, ritenendo sufficiente ai fini dell'applicabilità della norma che il dispositivo abbia un'*oggettiva* attitudine a monitorare il comportamento e le presta-

zioni dei lavoratori (concezione oggettiva), mediante una assunzione o un trattamento di dati personali (a partire dalla celebre decisione sul «produttografo»: Bag 9.11.1975). Non rileva se il datore di lavoro utilizzi effettivamente tale strumento con l'intento di monitorare i dipendenti o tenga in conto i dati acquisiti attraverso lo strumento di controllo (Waas, 2025). Né che tale proposito si sia realizzato in concreto.

Il problema è che la giurisprudenza non sempre lascia trasparire con chiarezza quando uno strumento tecnico possieda funzionalità di sorveglianza tali da richiedere la sussistenza del diritto di codeterminazione. Secondo l'opinione prevalente tale condizione sembra sussistere laddove il datore di lavoro metta a disposizione un dispositivo tecnico in grado di realizzare una sorveglianza pervasiva dell'attività del dipendente mediante l'acquisizione di una serie di dati personali (es. orario e durata di utilizzo, tracciabilità dei contenuti) (Klengel, Wenckebach, 2025, 237; Wedde, 2023). A rilevare non è dunque il tipo di strumento in sé messo a disposizione dal datore di lavoro – o se esso sia classificabile come AI – bensì le modalità concrete di utilizzo, dovendosi ritenere che il diritto di codeterminazione previsto dal *BetrVG* tedesco al § 87, co. 1, n. 6, entri in gioco solo se gli strumenti di AI risultino in grado di raccogliere ed elaborare dati personali. In questo senso si è orientato di recente il giudice del lavoro di Amburgo (16 gennaio 2024), giungendo ad escludere la sussistenza della fattispecie di codeterminazione in relazione ad un caso nel quale il datore di lavoro aveva autorizzato i propri dipendenti ad utilizzare ChatGpt tramite la creazione di un account privato. Qualche perplessità suscitano le argomentazioni addotte nella misura in cui il giudice, al fine di accertare se sussiste il requisito dell'idoneità di sorveglianza, attribuisce rilievo al fatto che il datore di lavoro, nella specie, non aveva la possibilità di accedere ai dati generati da ChatGpt nell'account di ciascun dipendente (cfr. § 43 della pronuncia). Vi sarebbe da chiedersi se una conclusione simile possa valere anche nel nostro sistema, dove si è fatta strada di recente la tesi che tende a valorizzare il richiamo all'art. 4 Stat. lav., formulato dall'art. 1-*bis* del d. lgs. n. 152/1997, ritenendo che il diritto di codecisione del sinda-

cato sancito in tale disposizione possa trovare applicazione nell'ipotesi in cui il sistema di management algoritmico sia costituito da un sistema integrato comprendente sia strumenti di lavoro sia strumenti di direzione e controllo (per rilievi critici cfr. però Magnani, 2025, e L. Zoppoli, 2024). A nostro avviso, quand'anche si volesse ritenere che il sindacato, grazie all'articolo 4 St. lav., possa aspirare ad un accordo complessivo sul sistema automatizzato, occorrerebbe distinguere a seconda che lo strumento messo a disposizione dal datore di lavoro sia in grado o no di raccogliere ed elaborare dati personali. In effetti, non diversamente da quanto si è sostenuto con riguardo al § 87, co. 1, n. 6 del *BetrVG* (Brandt, Klengel, 2025), anche da noi l'assenza della funzione di controllo di uno strumento di lavoro si può affermare solo se il sistema di AI sia stato predisposto (ed addestrato) in modo tale da rendere i dati inseriti anonimizzati, e dunque non riconducibili a una persona identificata o identificabile; al contrario, la procedura sindacale *ex art. 4* dovrebbe imporsi ogniqualvolta sia lasciata aperta la possibilità di un trattamento dei dati personali dei dipendenti da parte dei sistemi di AI, rivelandosi gli strumenti utilizzati in tal caso oggettivamente idonei al controllo.

4. — *Poteri di codecisione, AI e reclutamento del personale* — Particolare attenzione ha suscitato di recente (anche) nel dibattito tedesco l'impiego di numerosi applicativi di AI nei processi di reclutamento del personale ovvero nelle diverse fasi di gestione dei rapporti di lavoro (e in particolare nell'attribuzione di mansioni, promozioni etc.): come già anticipato, nella prassi accade di frequente che le grandi multinazionali si servano di software, disponibili sul mercato, che elaborano algoritmi, sulla base del trattamento dei *Big Data*, in grado di preselezionare e filtrare in anticipo, mediante meccanismi automatizzati, potenziali candidati non idonei (Hensel, Reichold, 2025, 129); diffuso è anche il ricorso a sistemi di AI, destinati alla valutazione e al confronto delle performance dei lavoratori occupati, e che operano attingendo dati provenienti dall'uso della posta elettronica, delle chat interne o della gestione del calendario per generare indicatori di attività, produttività e rendimento (per es. misurando le

ore di lavoro, il tempo impiegato per preparare mail, le assenze etc. cfr. Klengel, Wenckebach, 2025, 237; Däubler 2019). Si tratta di strumenti in grado di ottenere risultati sorprendenti e che tuttavia, come è noto, non risultano affatto infallibili giacché l'algoritmo si attiene alle regole impartite nella fase di costruzione e di programmazione, potendo dunque riflettere «pregiudizi insiti nell'intima soggettività del suo programmatore» ovvero – nel caso di *machine learning* – basarsi su complessi calcoli statistico-probabilistici e riprodurre i *biases* incorporati nel database (*proxy*) (cfr. per es. Riccobono, 2024 ove ampia bibliografia).

A tal riguardo, la valorizzazione della funzione di sorveglianza conferita dal *BetrVG* al consiglio d'azienda (cfr. *supra* § 1), ancor prima di quella cooperativa, può essere utile per garantire un controllo *ex ante* del processo automatizzato, fare chiarezza sui dati su cui sono stati addestrati i sistemi di AI e arginare il rischio di decisioni distorte, discriminatorie o comunque tali da incidere, in caso di raccolta e di trattamento dei dati, sulla tutela della sfera personale di potenziali candidati (Hensel, Reichold, 2025, 128). Il legislatore europeo è ben consapevole di simili rischi, come traspare chiaramente (oltre che dal Gdpr) dall'*AI Act* che attribuisce un ruolo centrale al principio della sorveglianza umana e qualifica come sistemi ad alto rischio, tra gli altri, i sistemi di AI destinati al reclutamento e alla selezione dei candidati, alla promozione e alla valutazione dei requisiti professionali, imponendo al datore di lavoro obblighi di informazione nei confronti delle rappresentanze dei lavoratori (art. 26 co. 7, f. 1 *AI Act*).

Nel diritto tedesco, per quanto riguarda le decisioni relative al personale, si configura un ventaglio particolarmente ampio di diritti partecipativi, che si distinguono per funzione, contenuto e grado di incisività e che si prestano ad essere utilizzati anche in caso di utilizzo di AI per arginare il rischio dell'opacità algoritmica. Anzitutto, poiché il consiglio d'azienda, in base al § 92a *BetrVG*, può proporre al datore misure per incentivare l'occupazione, si ritiene che tale organismo sia legittimato a formulare proposte riguardo all'impiego di strumenti di AI per la ricerca mirata di potenziali candidati purché siano legittimi e previamente testati. In

quest'ambito, ai diritti di codecisione o di veto (*Zustimmungsrechte*) si affiancano i diritti di informazione, che ne rappresentano la condizione essenziale per un esercizio pieno e consapevole. In base al § 99 co. 1, f. 1, BetrVG i datori di lavoro con più di 20 dipendenti, prima di ogni assunzione (o trasferimento, inquadramento), sono tenuti a fornire al consiglio d'azienda una serie di informazioni rilevanti ai fini della selezione (candidature, motivazioni etc.) e a documentarle nel dettaglio, oltre che, naturalmente, a richiedergli il consenso sulla relativa misura. Nel caso di impiego di sistemi di AI per la (pre)selezione dei singoli candidati, il consiglio dovrà essere reso edotto del funzionamento del processo automatizzato anche per poter essere messo in condizione di neutralizzare eventuali decisioni discriminatorie nella scelta (Lag Köln 15 maggio 2020, 9 TabV 32/19). Possono poi trovare applicazioni rilevanti nell'ambito in esame anche i diritti di codecisione previsti dal BetrVG nel caso in cui il datore di lavoro intenda somministrare questionari personali o definire criteri generali di valutazione (co. 1 e 2 dell'art. 94 BetrVG). Nel primo caso, strumenti digitalizzati o basati su AI possono essere impiegati per raccogliere informazioni sia su persone già occupate in azienda sia su candidati esterni, e per effettuare valutazioni delle candidature sulla base delle risposte fornite. La seconda ipotesi assume rilievo allorché i dati personali dei potenziali candidati vengano utilizzati come *training data* all'interno di un'applicazione di AI. Anche in tal caso, nel prestare il proprio consenso all'uso di tali strumenti, il consiglio d'azienda è tenuto a verificare, tra l'altro, che le valutazioni e i criteri generati dall'algoritmo non conducano a forme di discriminazione strutturale né favoriscano fenomeni di *proxy discrimination* o utilizzi non consentiti di dati personali.

Infine, anche la definizione dei criteri di scelta in materia di assunzioni, trasferimenti, inquadramenti e licenziamenti (§ 95 BetrVG) può avvenire mediante l'impiego di sistemi di AI che effettuano una preselezione automatizzata, elaborando criteri propri o sviluppando ulteriormente i dati di addestramento. Con la riforma del 2021, come anticipato, il legislatore, facendo propria l'opinione di parte della dottrina, ha chiarito che i diritti di code-

cisione spettanti al consiglio aziendale al riguardo debbano essere garantiti anche quando tali criteri siano elaborati con l'uso di sistemi di AI. Va peraltro considerato che il consiglio d'azienda, contrariamente a quanto accade nell'ipotesi esaminata in precedenza relativa agli strumenti di controllo (§ 87, co. 1, n. 6 BetrVG), nella fase del reclutamento del personale, ha «solo» il diritto di esprimere il proprio consenso alla decisione datoriale, potendo addirittura, dunque, tutt'al più ad un accordo aziendale facoltativo ex § 88 BetrVG. Diverso è il caso in cui ci si trova nelle unità produttive con più di 500 dipendenti, là dove il *Betriebsrat* gode anche di un diritto di iniziativa, potendo imporre di fatto la stipula di *Betriebsvereinbarungen* che adottino criteri di selezione purché non discriminatori o contrari a norme di legge e di contratto collettivo (art. 95, comma 2, BetrVG).

5. — *Quale insegnamento può essere appreso dall'esperienza tedesca?* — L'analisi condotta sullo stato del dibattito tedesco e sulle caratteristiche dell'attuale sistema di cogestione consente di evidenziare alcuni scenari che l'impiego di sistemi di AI potrebbe aprire anche nel nostro Paese.

Le innovazioni introdotte nel sistema tedesco su impulso della recente stagione regolatoria europea in materia di AI testimoniano il riconoscimento dell'importante funzione che le strutture partecipative possono assolvere per garantire una adeguata rete di protezione ai lavoratori nel caso di un utilizzo dei sistemi di AI contrario al rispetto della persona. Se la proposta del Dgb, volta a garantire un'espansione dei diritti di partecipazione nelle materie del digitale e dell'AI, fosse stata tradotta in legge, si sarebbe potuto forse parlare di un vero e proprio «salto di qualità» verso una nuova stagione della *Mitbestimmung*. Tuttavia, si tratta di una prospettiva ancora di là da venire: le prime reazioni del legislatore e (in parte) della giurisprudenza ai cambiamenti in corso realizzano, infatti, solo timide aperture e sembrano orientate, più che altro, a frenare l'erosione del sistema di garanzie poste a tutela dei consigli d'azienda, un processo evolutivo, questo, già in atto da anni in via di fatto (Däubler, 2022).

Finora, la transizione digitale, se non ha comportato un'avanzata significativa della *betriebliche Mitbestimmung*, non sembra averne, all'opposto, ridimensionato lo spazio di intervento. Le istituzioni partecipative presenti in Germania sono rimaste sostanzialmente intatte senza avere segni di cedimento. Il fondamento valoriale sul quale poggiano tali strumenti, riconducibile alla tutela dei valori essenziali di democrazia e di dignità umana (Weiss, 2022), non risulta affatto incrinato, anzi ne esce in qualche modo rafforzato dal diritto dell'Ue, che, come s'è visto, si è preoccupato di non innescare spinte regressive.

Dunque, il sistema di codeterminazione tedesco – grazie al prezioso apporto interpretativo della giurisprudenza e agli interventi di manutenzione del legislatore – continua a funzionare bene (Waas, 2023), specie quando è sostenuto da un'effettiva attività negoziale. Come si evince da molte analisi, la rivoluzione digitale contribuisce a riportare in primo piano i consigli d'azienda, che fungono anche da «cerniera» tra il piano giuridico e quello fattuale giacché *vigilano* in modo costante sull'osservanza delle disposizioni legislative e contrattuali, assicurando che esse si traducano in pratiche aziendali trasparenti e non discriminatorie.

Ad avviso di chi scrive, tale dato non va sottovalutato se si ritiene di prendere seriamente in considerazione, sia pure con una buona dose di realismo giuridico, le prospettive di realizzazione concreta di un modello partecipativo «alla tedesca» nel nostro Paese e, in particolare, ipotizzando di rivalutare anche il modello della codeterminazione come un'opzione possibile per fornire risposte adeguate alle sfide strutturali che l'AI pone ai diritti fondamentali (Treu, 2022). Si tratta di ripensare l'impianto puramente volontaristico adottato dalla l. 76, facendo tesoro di tale esperienza e configurando le condizioni adeguate affinché i meccanismi partecipativi individuati siano effettivamente attivabili e possano raccordarsi dialetticamente con l'azione negoziale. Ciò richiede anche che l'organismo partecipativo possa dotarsi facilmente degli strumenti necessari per approfondire questioni tecniche completamente nuove e talvolta molto complesse, come quelle connesse all'AI, assumendo decisioni consapevoli e competenti: condizione,

questa, imprescindibile per stabilire una sorta di parità nelle armi. Riporre, invece, come ha fatto il nostro legislatore, una fiducia assoluta nella contrattazione non sembra una tecnica efficace su cui scommettere, anzi, in un regime di pluralismo sindacale come il nostro, può essere controproducente e rischiare di favorire un uso strumentale delle forme partecipative da parte dell'impresa, magari per mettere un sindacato in competizione con un altro.

### *Riferimenti bibliografici*

- Biasi M., (a cura di) (2024), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano.
- Borzaga M. (2021), *Un riparto «istituzionalizzato» nella formazione volontaria delle norme collettive di lavoro: l'esperienza tedesca tra Tarifvertrag e Betriebsverfassung*. In Pedrazzoli M. (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*. Franco Angeli, Milano, 71 ss.
- Brandt L., Klengel E. (2025), *KI als Arbeitsmittel und im Arbeitsprozess* in Däubler, W., Klengel, E. (Hrsg), *KI im Betrieb: Handbuch für die Praxis in Betrieben und Behörden – mit Empfehlungen, Musterformulierungen und Checklisten*, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 168 ss.
- Ciucciovino S. (2024), *La disciplina nazionale sulla utilizzazione dell'intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, Lde, n. 1, 5 ss.
- Corti M. (2024), *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, Dri, 635 ss.
- Däubler W., Kilavuz B., Kneer R. (2024), *Betriebsräte in Start-ups: Überlegungen und Konzepte zur Stärkung der Mitbestimmung*, Stiftung, Friedrich Ebert.
- Däubler W. (2014), *40 Jahre kollektives Arbeitsrecht in Deutschland*, drda 5a/2014, H. 353
- Id. (2020). *Digitalisierung und Arbeitsrecht*, Bund Verlage.
- Id. (2022a), *Zeit für den nächsten Reformschub, Mitbestimmung*, 46 ss.
- Id. (2022b), *BetrVG-Reformvorschlag, CuA*, n. 11, 26 ss.
- Gargiulo U. (2023), *Intelligenza artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva*, *Federalismi.it*, n. 29.
- Giaccaglia M. (2024), *La gestione algoritmica dell'impresa tra tutele dei lavoratori e prospettive partecipative (sul modello della sicurezza sul lavoro?)*, *Dsl*, n. 2, 500 ss.
- Hensel I., Reichold I. (2025), *Einsatz von KI bei der Rekrutierung, der*

- Entwicklung, der Organisation und dem Abbau von Personal*, in Däubler W., Klengel E. (Hrsg), *KI im Betrieb*, 128 ss.
- Herberger, M., 2023. «Künstliche Intelligenz» als Tatbestandsmerkmal: Eine Analyse am Beispiel des Betriebsverfassungsgesetzes, *ZfA*, 367 ss.
- Klebe, T., 2021. Nur ein Schritt in die richtige Richtung, <https://www.bund-verlag.de/betriebsrat/aktuellesbr~Nur-ein-Schritt-in-die-richtige-Richtung~.html>.
- Klengel E., Wenckebach J. (2025), *Welche Rechte haben Betriebsrat und Personalrat? Welche Rechte haben Betriebsrat und Personalrat?*, in Däubler W., Klengel E. (Hrsg), *KI*, cit., 218 ss.
- Magnani M. (2025), *Intelligenza artificiale, diritti di informazione e nuove forme di partecipazione sindacale*, *federalismi.it*, n. 17/2025.
- Pedrazzoli M. (2005), *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, *RidI*, 4, I, 440 ss.
- Riccobono A. (2024), *Intelligenza artificiale e limiti al social media profiling nella selezione del personale*, in Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro*, cit., 253-279 ss.
- Santagata R. (2005), *La contrattazione collettiva in Germania: tecniche di decentramento e vincoli costituzionali*, *GdIri*, 637 ss.
- Sartori A. (2024), *Intelligenza artificiale e gestione del rapporto di lavoro. Appunti da un cantiere ancora aperto*, *VtdI*, n. 3
- Stettes O. (2025), *Verbreitung von Betriebsräten und der Wunsch nach Interessensvertretung: Eine Analyse auf Basis der IW-Beschäftigtenbefragung 2024*, *IW-Report*, No. 1/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln
- Tebano L. (2020), *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Treu T. (2022), *La digitalizzazione del lavoro: proposte europee e piste di ricerca*, *federalismi.it*, n. 9/2022.
- Id. (2023), *Diritto del lavoro e analisi sociale*, Biblioteca «20 Maggio» – 2/2023, 14 ss.
- Waas B. (2023), *Künstliche Intelligenz und Arbeitsrecht*, Hsi-Schriftenreihe, Band 46, Bund Verlag, Frankfurt am Main.
- Waas B. (2025), *AI in the Workplace and Digital Platforms: Opportunities, Risks and Legal Challenges*, *DImint*, 3 ss.
- Wedde P. (2023), *ChatGpt – Das Ende der Mitbestimmung?*, *Der Personalrat* 6/2023, 17 ss.
- Weiss M. (2022), *Challenges for workers' participation*, in Weiss M., *A Legal Scholar without Borders*, Adapt, Modena.
- Zoppoli L. (2025), *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'AI Act*, *federalismi.it*, n. 14/2025.

*Riccardo Saccone\**

## Contrattazione e partecipazione: l'esperienza del settore della comunicazione

La storia della Slc Cgil, la categoria che mi onoro di rappresentare in questo convegno, nasce ormai circa trenta anni fa e aveva come pilastri tre aziende, allora tutte a controllo interamente pubblico, monopoliste dei loro settori: Sip (che dopo un po' sarebbe divenuta Telecom), Poste (la cui privatizzazione effettiva sarebbe avvenuta nel 2015) e Rai.

Parliamo di un modello di relazioni sindacali cresciuto di fatto all'ombra dell'esperienza dell'Intersind e che, per molti anni successivi al superamento di quell'esperienza, ha conservato tratti di alternatività di governo aziendale. Un modello basato su un «corpus normativo» condiviso, che nel tempo ha trovato nella contrattazione di secondo livello (a parte naturalmente l'eccezione di Poste italiane e Rai, che hanno un contratto di lavoro aziendale nel quale si sviluppano anche temi altrimenti trattati negli accordi di secondo livello) uno strumento ed un «luogo» nel quale non si sono stabilite le sole condizioni di lavoro di carattere normativo ed economico di istituti concordati nei contratti di lavoro ma, nel tempo, si sono costituiti luoghi e momenti di confronto che hanno provato a dare sostanza ad una idea più partecipativa delle relazioni industriali. Con tale contrattazione si è provato a scrivere modelli e regole che superassero i problemi contingenti, ma sapessero altresì costituire un'analisi condivisa di tematiche più ampie (mercato del lavoro, parità di genere, sicurezza sul lavoro, linee di sviluppo delle aziende dentro i propri settori, modelli di assistenza sanitaria aziendale di carattere mutualistico e integrative del sistema sanitario nazionale).

\* Segretario Generale di Slc-Cgil.

Sono nati così nel tempo degli organismi paritetici dove azienda e sindacato confederale sono pariteticamente rappresentati ed hanno una propria operatività indipendente, nei quali, nel tempo, il sistema relazionale è stato capace di analizzare non solo la situazione aziendale contingente ma anche i posizionamenti sul mercato e la rispondenza al quadro normativo volta per volta vigente.

A partire dalla fine degli anni '90 si sono sviluppati una serie di «protocolli» che hanno portato alla creazione di «commissioni», «comitati», «enti bilaterali» aventi come primo obiettivo la creazione di un luogo condiviso, possibilmente svincolato dal luogo della contrattazione, che migliori i diritti di informazione e condivisione che abbia la duplice funzione di preparare la contrattazione e verificarne la successiva messa a terra di quanto stabilito e prevenire i motivi di contrasto.

Si è trattato di una tendenza che ha resistito anche alla fine del modello delle «partecipazioni statali», continuando a caratterizzare il sistema di relazioni industriali anche successivamente alle privatizzazioni. Trattandosi spesso di aziende a rete i vari protocolli hanno provato nel tempo a costruire un sistema di informazione e consultazione che avesse una dimensione nazionale e dei luoghi di analisi territoriali. A partire dalle questioni di ambiente e sicurezza, successivamente estese a tematiche afferenti alla parità di genere e alle politiche antidiscriminatorie, si sono diffuse in categoria esperienze di Organismi paritetici Nazionali affiancati da istanze regionali, spesso ad integrazione della contrattazione (la quotidiana attività degli Rls. che anzi possono ricorrere al Comitato Nazionale per dirimere temi che non si riescono a risolvere a livello territoriale e prima di adire le vie previste dalla legislazione). Durante la drammatica fase della recente pandemia questi Organismi paritetici sono stati oggettivamente strumenti preziosi nei quali i protocolli per la sicurezza hanno trovato un luogo di comune interpretazione e di fluidificazione di quanto non si riusciva a risolvere di comune accordo.

Ci sono stati momenti nei quali si è provato ad estendere questo modello di «partecipazione contrattuale» anche alla gestione di momenti di crisi aziendali o fasi di ristrutturazione profonda. Un

modello che abbiamo sperimentato prevalentemente nel settore delle Telecomunicazioni.

1) Il primo caso riguarda Wind. Di fronte all'aggravarsi della crisi di ricavi delle società di Telco, la società decise l'esternalizzazione di tutto il settore Network, infrastrutture e 1600 lavoratori, verso Ericsson e Huawei. Una manovra che avrebbe portato un risparmio netto di svariati milioni (quantificati all'epoca in circa 60 milioni), oltre che un cambio radicale dell'organizzazione interna, più snella e con l'introduzione di figure polifunzionali in un mondo che vedeva prevalentemente modelli focalizzati su singole attività e con professionalità non riconvertibili.

A seguito di una mobilitazione riuscitissima si intavolò con il management aziendale una trattativa che, a fronte di tagli significativi sui costi complessivi (tagli per circa 40 milioni) e, soprattutto, del rivoluzionamento dell'organizzazione del lavoro e della conseguente internalizzazione di attività per circa 1000 Fte, si arrivò nell'ottobre del 2012 a sottoscrivere un protocollo di intesa presso il Mise, nel quale fu ritirata l'esternalizzazione, con una moratoria quinquennale che ha portato l'azienda, nel frattempo fusasi con H3g, ad avere ancora oggi una integrazione totalmente verticale.

L'accordo diede vita ad un complesso sistema di gestione congiunta dei processi di reinternalizzazione e della necessaria riprofessionalizzazione del personale. Un processo che seppe nel tempo rimodulare anche gli interventi sui costi e sull'organizzazione, compatibilmente con l'evoluzione del mercato e dei bisogni aziendali. Un accordo che vide l'intera popolazione lavorativa aziendale coinvolta e partecipe, convinta che l'unità dell'azienda fosse un valore non solo per le persone impattate dalla manovra, ma per la tenuta occupazionale e delle condizioni di lavoro dell'intero perimetro. «Le intese sindacali raggiunte con l'associata Wind potranno consentire all'azienda di recuperare efficienza, qualità e di ridurre il costo del lavoro al fine di incrementare la produttività e la competitività aziendale... definiscono, altresì, un nuovo modello culturale improntato alla partecipazione attraverso la valorizzazione del *know how* interno. Pertanto, per le loro caratteristiche

di contenuti tecnici, rappresentano un benchmark nazionale per le relazioni industriali e per la contrattazione aziendale... questi accordi sono la dimostrazione che un sistema di Relazioni industriali può essere funzionale al rafforzamento del sistema produttivo e dell'occupazione...» sono le parole di Maurizio Stirpe, presidente di Unindustria all'epoca dell'accordo e futuro vice presidente di Confindustria, a commento dell'accordo stesso.

2) Il secondo caso riguarda Telecom. Il 27 marzo del 2013 fu raggiunto un altrettanto importante accordo che affiancava il contenimento del costo del lavoro con una manovra che, a fronte di un aumento della produttività concordato, prevedesse un programma di reinternalizzazioni di attività pregiate concordata e verificabile. L'accordo insisteva principalmente in ambito di «rete» ed aveva l'ambizione di entrare, attraverso il bilanciamento delle reinternalizzazioni, anche nel complicato sistema degli appalti e delle esternalizzazioni di attività.

Si aprì una fase nella quale si arrivò a concordare anche le modalità attuative dell'insieme di accordi raggiunti, a partire dalle attività reinternalizzate e dei relativi processi formativi. Fu una fase breve purtroppo. L'ennesimo cambio di *governance* aziendale e di relativo gruppo dirigente vanificò di fatto ogni ulteriore tentativo di dare agli accordi una impostazione «partecipativa». Di fatto rimasero i sacrifici richiesti ai lavoratori mentre andò dissolvendosi ogni impegno aziendale a condividere processi e messa a terra degli accordi. Da quel momento possiamo dire che sparì del tutto la fiducia dei lavoratori non solo nei confronti dell'azienda ma anche verso un modello di relazioni industriali. Fu un danno che aumentò a dismisura il contenzioso e produsse una disaffezione diffusa verso qualsiasi forma di organizzazione collettiva.

Al di là di questi tentativi, che rivendico con forza, possiamo dire che in generale l'approccio partecipativo alla contrattazione si è esplicitato in categoria attraverso la creazione di luoghi di confronto ed indirizzo su tematiche specifiche che hanno provato nel tempo a dare una lettura condivisa, frutto di confronto e mediazione, di grandi processi aziendali. Da questo punto di vista

ritengo sia significativo il lavoro fatto negli anni in Poste Italiane dove si sono formati, nel tempo, una serie di Comitati ed enti paritetici che potenzialmente potrebbero rappresentare davvero un luogo di confronto sui principali temi aziendali:

#### *Il Comitato Nazionale Gruppo Poste*

Svolge funzioni di studio ed approfondimento dei principali aspetti relativi alle prospettive strategiche e produttive delle aree di business del Gruppo, con particolare riferimento agli scenari competitivi in cui si collocano i singoli comparti. Tra gli argomenti oggetto di analisi e discussione all'interno del comitato ci sono le prospettive dei mercati di riferimento del Gruppo; la situazione occupazionale; le dinamiche occupazionali e le relative linee di tendenza con particolare riferimento ai trend evolutivi delle professionalità, all'occupazione femminile, ai fenomeni demografici; gli investimenti, con particolare riferimento allo sviluppo tecnologico degli asset del Gruppo ed ai processi di innovazione tecnologica, di prodotto/servizio e di mercato, in grado di produrre rilevanti effetti su business e competitività del Gruppo; impatti dell'evoluzione del modello previdenziale sul Gruppo Poste.

#### *Commissione Nazionale Paritetica per la Classificazione Professionale*

Ha lo scopo di curare la corretta manutenzione della classificazione del personale con riferimento alla nascita e/o alla evoluzione delle figure professionali presenti in azienda.

#### *Osservatorio Paritetico sulla digitalizzazione del lavoro*

ha la finalità di monitorare ed analizzare gli impatti che i processi di innovazione generano in ambito economico/sociale, in ambito produttivo, e, in particolare, sullo snellimento e modernizzazione dei processi per accrescere la capacità dell'organizzazione di rispondere con tempestività ed efficacia alle mutevoli esigenze del mercato.

#### *Osservatorio Paritetico in materia di Proposizione Commerciale*

Istituito con il Protocollo di Intesa del 22 ottobre 2013 è stato

poi recepito nel Ccnl del 2017. Tra i suoi scopi vi è la verifica che: l'organizzazione e le azioni commerciali siano orientate a valorizzare l'apporto delle risorse coinvolte nel processo operativo, anche attraverso azioni ed iniziative necessarie a consolidare le conoscenze e competenze richieste dal ruolo; le modalità di comunicazione da parte del personale delle strutture commerciali cui sono attribuiti compiti di indirizzo, pianificazione, coordinamento e controllo delle attività di vendita siano improntate a principi di rispetto e collaborazione tra colleghi, in linea con le previsioni del Codice Etico; per le raccomandazioni aziendali relative a forme di comunicazione corretta anche rispetto ai risultati commerciali, le previsioni normative e contrattuali in materia e le comunicazioni di natura commerciale vengano utilizzati gli strumenti messi a disposizione dall'Azienda; infine, siano poste in essere le azioni opportune e necessarie ad evitare e contrastare qualsiasi forma di impropria pressione alla vendita.

#### *Osservatorio Paritetico sulla Sanità Integrativa*

Tra i suoi scopi vi sono: monitorare l'andamento della gestione del Piano; approfondire l'evoluzione legislativa in materia di Fondi Sanitari; proporre al Fondo eventuali modifiche alle coperture e prestazioni sanitarie previste dal Piano; monitorare l'effettivo utilizzo delle prestazioni individuando le iniziative più idonee a diffondere la conoscenza del Fondo tra i lavoratori; verificare con periodicità semestrale l'andamento dei sinistri per i quali sono state attivate le coperture; approfondire in specifici incontri periodici con una rappresentanza del Consiglio di Amministrazione del Fondo le linee di indirizzo generale, gli obiettivi strategici ed il bilancio del Fondo approvati dal Consiglio stesso; prestare particolare attenzione al buon funzionamento del Piano Sanitario e al gradimento da parte degli assistiti, con il compito di proporre al Consiglio di Amministrazione del Fondo eventuali interventi correttivi.

#### *Organismi Paritetici per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*

Hanno lo scopo di attuare misure volte a promuovere il miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro, in tutte le sue

modalità di svolgimento. Questi organismi hanno un'articolazione a livello nazionale e regionale.

*Comitato per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità*

In attuazione a quanto previsto dal D.Lgs. 198/2006, questo Comitato si propone lo scopo di implementare e rafforzare una cultura attenta alla diversità, anche di genere, tramite azioni positive tese a realizzare esempi di buone prassi nel Gruppo, nell'intento di promuovere la rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità. In tale contesto, il Comitato tratterà altresì tematiche afferenti all'integrazione e all'inclusione delle persone con disabilità. Questo organismo ha articolazione a livello nazionale e regionale.

*Ente Bilaterale per la Formazione e Riqualificazione Professionale*

Questo ente ha la finalità principale di sostenere, in materia di formazione, il dialogo sociale tra le Parti medesime, anche attraverso aggiornamenti sulle strategie e sulle iniziative adottate dalla Commissione Europea. L'Ente Bilaterale si riunisce con cadenza mensile e dispone dell'aiuto del Fondo di Solidarietà per i dipendenti di poste italiane aperto presso l'Inps e cofinanziato da Poste e dai lavoratori per il finanziamento dei programmi di formazione e riqualificazione professionale.

Concludendo, un caso a mio avviso molto perfettibile di partecipazione diretta riguarda la Rai. Nel 2015 a seguito della legge di riforma della *governance* fu introdotto la figura del consigliere di amministrazione eletto direttamente dai lavoratori. In un Cda composto da 7 componenti in totale (due nominati rispettivamente dalla Camera dei Deputati e dal Senato e due dalla presidenza del Consiglio) e fortemente contraddistinto da dinamiche «politiche» il consigliere dei lavoratori appare più come un'occasione persa che come una possibilità realizzata. In un sistema contraddistinto dall'elezione e conseguente presenza delle Rappresentanze sindacali Unitarie (Rsu), il consigliere eletto si trova compreso fra l'essere una sorta di superfetazione delle Rsu ed un

ruolo in Cda che rischia seriamente di essere di testimonianza vincolata ad obblighi di riservatezza che, a mio avviso, ne rendono il ruolo di difficile esercizio. Una riforma più figlia della stagione della disintermediazione agita dalla politica verso i corpi intermedi che della reale volontà di trovare nuovi strumenti e luoghi di protagonismo delle lavoratrici e dei lavoratori.

In conclusione penso si possa dire che la nostra categoria abbia colto negli anni passati lo spirito che ha animato una stagione che ha visto nelle aziende a controllo pubblico un motore di sviluppo per il paese, non solo dal punto di vista economico ed infrastrutturale ma anche attraverso una cultura delle relazioni industriali che è sopravvissuto ancora per qualche anno alla stagione delle privatizzazioni ma che oggi dimostra tutti i limiti di una impostazione spesso tecnocratica che tende a banalizzare le complessità ed è improntata ad una pressoché totale assenza di una visione a medio/lungo termine.

Costantino Cordella\*

## La partecipazione sindacale nell'ambito degli strumenti di regolazione delle crisi e delle insolvenze

SOMMARIO: 1. Premesse. — 2. Strumenti di allerta e prevenzione delle crisi e partecipazione sindacale. — 3. Strumenti di regolazione delle crisi e partecipazione sindacale. — 4. *Segue*. Condotta antisindacale e violazione degli spazi partecipativi. — 5. Trasferimento dell'azienda in crisi e partecipazione sindacale. — 6. *Segue*. La ricerca di un acquirente per l'impresa in crisi. Spunti dall'esempio francese della *loi Flo-range*. — 7. Conclusioni.

1. — *Premesse* — In questo intervento mi propongo di parlarvi della democrazia economica quando le imprese vivono una fase particolare della loro vita produttiva, e cioè sono, dal punto di vista economico-finanziario, in perdita e devono adottare strumenti di ristrutturazione interna. Il Codice della crisi e della insolvenza ha previsto spazi partecipativi sconosciuti alla eterogenea normativa commercialistica precedente e, pur trattandosi di un tipo di coinvolgimento sindacale ben noto al nostro Paese – e cioè di una partecipazione debole, in cui il dissenso non è realmente vincolante – sono presenti «frammenti normativi», a sostegno delle organizzazioni sindacali, su cui queste possono costruire rilevanti spazi di *governance* e consenso.

Proverò quindi a intrecciare il tema della partecipazione con quello degli strumenti di ristrutturazione aziendale contenuti nel Codice della crisi e della insolvenza, evidenziando come il primo sia regolato in ciascuna delle fasi che possono caratterizzare una

\* Professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Napoli Federico II.

crisi aziendale – la prevenzione dello stato di dissesto economico-finanziario, la regolazione da parte del debitore della crisi già in corso, il trasferimento dell'azienda come soluzione alla crisi dell'impresa.

2. — *Strumenti di allerta e prevenzione delle crisi e partecipazione sindacale* — Il primo ambito di interesse è quello degli strumenti di allerta e prevenzione delle situazioni da cui è probabile derivi la crisi o l'insolvenza. Qui, invero, viene in rilievo uno scarso sostegno legislativo per la partecipazione sindacale. La modifica dell'art. 2086 c.c., con il più pronunciato sviluppo del modello degli assetti adeguati – già noto al diritto delle imprese, ma esteso, ora, ai temi dell'allerta precoce –, ha messo in evidenza l'assenza di *voice* per gli interessi collettivi dei lavoratori e ciò ha fatto emergere, non a caso, dubbi sulla corretta trasposizione della direttiva *Insolvency*: non v'è dubbio infatti che quando, a livello aziendale, occorre assumere decisioni che possono riflettersi sulla continuità occupazionale dei lavoratori – come accade quando si deve predisporre un adeguato assetto organizzativo per prevenire le crisi – la regolazione europea preveda l'intervento partecipativo dei soggetti sindacali in base alla direttiva 2002/14/Ce (art. 4, par. 2).

L'assenza di spazi partecipativi previsti dal legislatore interno ha portato parte della dottrina a sostenere che dalla disposizione codicistica possano derivare delle tutele almeno individuali contro il rischio che le imprese omettano di organizzarsi al loro interno con un assetto adeguato a prevenire le crisi. Mi riferisco, anzitutto, ma non solo, alla tesi che, in caso di difettosa o mancata adozione di assetti adeguati, ritiene illegittimi i licenziamenti irrogati per g.m.o. o collettivo (Tullini, 2020, 147 ss.). Tale proposta produce però delle contraddizioni perché consentirebbe di dichiarare illegittimo il recesso e, conseguentemente, ripristinato il rapporto di lavoro per violazione dell'art. 2086, comma 2, c.c., fuori dai casi e dal bilanciamento degli interessi compiuto in materia dalle norme lavoristiche (*amplius* Cordella, 2024, 59 ss.). Peraltro, proponendo nuove tutele individuali in caso di inadeguatezza degli assetti organizzativi, la tesi segnalata sposta l'attenzione sulla fase in cui

l'impresa è in crisi e, anche per ciò, sembra inadatta a promuovere il coinvolgimento sindacale nell'uso degli strumenti di prevenzione.

Una conseguenza ulteriore di questo mancato sostegno legislativo è stata che su questi aspetti sono le imprese a scegliere se servirsi del confronto sindacale e, di conseguenza, che molto dipenda dalla capacità dei rappresentanti dei lavoratori e delle loro sigle sindacali di dimostrarsi referenti adeguati e competenti nella scelta e nell'uso degli *early warning tools*. Fanno ritenere che ciò possa accadere in un numero isolato di casi fattori come la diffidenza delle aziende a investire in processi decisionali ampi e con soggetti privi di formale legittimazione, nonché, dal lato sindacale, la scarsa propensione dei rappresentanti dei lavoratori a rendersi «complici» di attività complesse e di grande responsabilità: si pensi al loro coinvolgimento nel predisporre strumenti che si rivelino inefficaci e alla, conseguente, «correttezza» in cui cadrebbero se l'azienda entrasse poi in crisi e dovesse chiudere.

Emerge perciò un interrogativo più radicale: c'è l'interesse delle associazioni sindacali a partecipare alle decisioni sui meccanismi di allerta? Non v'è dubbio che la partecipazione a tali decisioni sia particolarmente impegnativa in termini di risorse e professionalità da impiegare; inoltre, richiede di intensificare il rapporto tra rappresentanti dei lavoratori in azienda, coinvolti nel confronto con l'imprenditore, e organi sindacali centrali, deputati alla formazione e all'aggiornamento dei primi. Più in generale emerge la mancanza di linee guida a livello confederale che considerino il controllo sulla solidità finanziaria e produttiva delle aziende come una funzione su cui è necessario il coinvolgimento sindacale. Una mancanza molto sentita oggi per la crescente numerosità delle crisi nelle piccole e medie imprese e per le difficoltà vissute dai lavoratori che, senza un reddito adeguato (vedi l'abrogazione della cigs concorsuale), restano in attesa – secondo la riconosciuta dinamica schumpeteriana della «distruzione creatrice» – del «moto» necessario a creare nuove imprese e nuove opportunità occupazionali.

3. — *Strumenti di regolazione delle crisi e partecipazione sindacale* — Il discorso in parte cambia se si considerano gli strumenti per

regolare le crisi quando queste sono già in corso: qui, infatti, la legge lascia maggiore spazio per il coinvolgimento sindacale perché al debitore-datore di lavoro, che si serve degli istituti del Codice della crisi e della insolvenza, è l'art. 4, comma 3, del medesimo Codice a imporre obblighi precisi. A prima vista il giudizio potrebbe essere viziato dalla residualità del campo applicativo della disposizione, che prevede l'utilizzo della procedura ivi indicata solo se non vi siano altre procedure di coinvolgimento sindacale stabilite nella legge o nei contratti collettivi: l'opinione che ci si è fatti è però che l'art. 4, comma 3, abbia un campo applicativo comunque esteso (*contra* Aprile, 2022, 8).

Anzitutto rileva che, rispetto alle altre procedure di legge – in particolare quella di licenziamento collettivo –, sono stabiliti obblighi di coinvolgimento attivabili generalmente in una *fase* diversa del processo decisionale del debitore-datore di lavoro: la l. 223/1991 interviene quando la decisione di licenziare è stata già assunta e, dunque, escludendo una sovrapposizione con la procedura dell'art. 4, comma 3. Quest'ultima è invece connessa alla «formazione» della decisione dell'imprenditore e richiede di informare i soggetti sindacali della scelta «a monte», da assumere con il piano di risanamento, di ristrutturare, riorganizzare o dismettere la produzione, e da cui, poi, potranno derivare effetti anche sui lavoratori. Non vi è, per questa ragione, un effettivo ridimensionamento applicativo nel raffronto con la procedura della l. 223 (*amplius*, Cordella, 2024, 128).

Rispetto invece al coinvolgimento di fonte «collettiva», benché si registri una sovrapposizione con l'art. 4, comma 3, perché anche la fonte collettiva prevede spazi partecipativi per le decisioni «gestorie» precedenti alle decisioni datoriali a carattere organizzativo ricadenti sui rapporti di lavoro, rileva che il coinvolgimento «collettivo» è generalmente limitato alle imprese con più di cinquanta dipendenti e richiede, comunque, che l'impresa applichi un contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative: in assenza di tali condizioni si riproporrà l'obbligo di attivare la procedura dell'art. 4, comma 3, che acquisisce in questo modo il ruolo di clausola di chiusura ai fini della

partecipazione sindacale sulle decisioni dei debitori relative all'utilizzo degli strumenti di ristrutturazione aziendale.

Tuttavia, il giudizio finale sulla disposizione non può entusiasmare. Le sue regole riguardano solo le imprese con più di quindici dipendenti, sono strutturate in modo che il dialogo sindacale si esprima con eccessiva celerità e, soprattutto, non garantiscono effetti per il dissenso dei soggetti sindacali sulla decisione del debitore/datore di lavoro. Sono, in pratica, forme «deboli» di partecipazione non dissimili da quelle generalmente previste nel nostro ordinamento e il cui interesse principale è attuare regole europee, in particolare la direttiva *Insolvency*.

4. — Segue. *Condotta antisindacale e violazione degli spazi partecipativi* — A rendere meno sconcertante il quadro può essere allora l'aspettativa che i soggetti sindacali diano concretezza e sfruttino al meglio il sostegno della legge attraverso idonee misure di «conflitto», come già hanno dimostrato di saper fare, tramite l'uso dei rimedi giudiziari, in caso di violazione degli spazi partecipativi da parte delle imprese (Esposito, 2024, 169; Ferrara, 2022, 657). Il contenzioso sulle procedure sindacali di origine collettiva dimostra, infatti, come i sindacati accompagnino sempre più di frequente le azioni di autotutela contro gli effetti negativi sull'occupazione delle crisi aziendali, con l'uso dell'art. 28 St. lav. e la stessa propensione parrebbe necessaria a difendere i diritti di coinvolgimento dell'art. 4, comma 3.

Vero è che la sanzione del ripristino della situazione *ex ante*, e quindi dell'annullamento degli atti datoriali successivi alla violazione degli obblighi di coinvolgimento, non è un esito scontato del procedimento per condotta antisindacale, come ricordatoci dal contenzioso sulla legge 234/2021, nell'ambito del quale sono state applicate sanzioni diverse (come il danno all'immagine e alla funzione del sindacato o la condanna in futuro a non reiterare la condotta: cfr. Scarano, 2024, 166). Tuttavia, la violazione degli obblighi dell'art. 4, comma 3 potrebbe essere sanzionata con l'annullamento dell'atto datoriale successivo (licenziamento individuale o collettivo) perché la norma connette il compimento di quest'ul-

timo al rispetto dell'obbligo di coinvolgimento sindacale. Vi è, in questi casi, il nesso causale tra l'obbligo sindacale violato e la decisione da annullare, a cui i giudici hanno finora connesso la distinzione tra procedure sindacali a cui applicare il rimedio ripristinatorio e quelle a cui, invece, per la genericità delle norme o la mancanza di legame con l'atto da annullare, non si applica la sanzione ripristinatoria della situazione *ex ante* (Cordella, 2024, 138 ss.).

La strada giudiziaria può perciò rafforzare l'impatto dell'art. 4, comma 3, e consentire ai soggetti sindacali di rispondere alla violazione degli spazi di coinvolgimento in modo da manifestare così anche il loro dissenso per le scelte del debitore ritenute eccessivamente «sacrificanti» per i lavoratori.

5. — *Trasferimento dell'azienda in crisi e partecipazione sindacale* — Quando il ruolo dei soggetti sindacali nelle procedure previste dal Codice della crisi e dell'insolvenza si intreccia con i diritti sindacali di coinvolgimento dell'art. 47 della l. 428/1990 viene in evidenza uno spazio partecipativo molto rilevante perché esteso al negoziato con un imprenditore terzo rispetto al debitore.

Viene in mente a questo proposito il racconto di Antonio Pennacchi, *Mammut*, in cui il protagonista Benassa, storico sindacalista della Fulgorcavi (Supercavi, nel racconto) di Latina, grazie alle lotte che propone nell'azienda (significativa è la manifestazione in cui i lavoratori entrano, senza autorizzazione, nella centrale nucleare di Borgo Sabotino) e al dialogo intrattenuto con la Gepi (l'attuale Invitalia) riesce a salvaguardare l'occupazione dei lavoratori con il passaggio dell'azienda a una multinazionale straniera. Il bel ricordo narrativo di Pennacchi sollecita l'attenzione a valutare positivamente i percorsi strutturati di intervento sindacale nel corso delle crisi ammessi tramite il sostegno regolativo alla partecipazione.

Pur non essendo previste forme di codecisione sindacale sui cambiamenti organizzativi del lavoro, il confronto che si svolge durante le procedure di regolazione delle crisi tra i rappresentanti dei lavoratori e i terzi imprenditori, potenziali acquirenti dell'azien-

da in crisi, rende possibile ai primi un rilevante ruolo sul piano empirico: i rappresentanti dei lavoratori possono infatti assumere condotte anche «antagonistiche» rispetto alle intenzioni del debitore e favorire, attraverso queste, l'intervento di imprenditori terzi. È un'influenza che va oltre quella generalmente rilevabile da questo tipo di coinvolgimento e che può incidere sulle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori, oltre che *sull'esito* della procedura.

Si tratta di un ruolo esercitabile nelle procedure sia risanatorie, sia liquidatorie. Nelle prime, prendendo a esempio lo strumento più utilizzato, e cioè il concordato preventivo, il coinvolgimento sindacale può portare a un'azione antagonista fondata sulla presentazione da parte di imprenditori diversi dal debitore di proposte *concorrenti* per risanare l'azienda. Il dialogo con le imprese terze è promosso attraverso il comma 1-*bis* dell'art. 47 – introdotto dall'art. 368, comma 4, lett. *a*, del Codice –, grazie al quale i soggetti sindacali possono servirsi delle informazioni acquisite in tale procedura di coinvolgimento per *orientare* la fase conclusiva del concordato, comparando i piani industriali, le prospettive di risanamento e gli effetti occupazionali annunciati dal debitore e dagli eventuali terzi intervenuti nella procedura e decidere così di favorire la proposta più vantaggiosa per i lavoratori.

Alla stessa maniera, condotte sindacali «antagonistiche» ai debitori possono aversi nelle procedure liquidatorie. Prendendo a riferimento la liquidazione giudiziale, si pensi a quando il debitore intenda riappropriarsi dell'azienda – la cui attività è stata proseguita dal curatore (o data in affitto) in attesa della decisione finale sulla vendita – presentando una proposta di concordato *ex art.* 240 del Codice destinata alla rinegoziazione dei debiti e, invece, i rappresentanti sindacali intendano impedirlo perché hanno iniziato a interloquire con un imprenditore terzo interessato a rilevare il compendio aziendale. Si applicheranno gli spazi di coinvolgimento del comma 1-*bis*, art. 47, l. 428/1990 e i rappresentanti sindacali, attraverso il dialogo con i potenziali offerenti, potranno valutare l'organizzazione del lavoro meno compromettente per i lavoratori tra quelle previste nei piani industriali del debitore e delle imprese

terze; potranno così influenzare le scelte imprenditoriali negoziando le deroghe alle tutele lavoristiche e le modifiche all'organizzazione del lavoro con l'impresa che meglio garantisce continuità occupazionale e diritti sul lavoro.

Le modifiche concordate tra le parti in sede collettiva non rilevano quindi come regole di tenore solo organizzativo, ma piuttosto come misure per influenzare l'andamento della competizione tra le imprese interessate alla futura gestione dell'azienda: si tratta di un'influenza sulle scelte gestorie che ha un contenuto strategico e un fine potenzialmente conflittuale alla volontà del debitore. In entrambi i casi, insomma, il diritto della crisi, nel prediligere la continuità aziendale, promuove il trasferimento delle imprese in difficoltà come percorso per incrementarne il valore di scambio e, a tal fine, assegna un ruolo determinante ai rappresentanti dei lavoratori. Se i percorsi partecipativi già previsti dalla legge sono utili alle imprese per negoziare forme più flessibili di organizzazione del lavoro, la discrezionalità dei soggetti sindacali sugli imprenditori da preferire e sul punto di equilibrio tra l'interesse occupazionale e quello al rispetto delle condizioni di lavoro a cui attenersi rende tale sostegno utile a definire la «gestione» più favorevole ai lavoratori.

6. — Segue. *La ricerca di un acquirente per l'impresa in crisi. Spunti dall'esempio francese della loi Florange* — Sul confine tra diritto della crisi e diritto sindacale il ruolo di interlocuzione con più aziende da parte dei rappresentanti dei lavoratori potrebbe certamente essere sostenuto meglio: un esempio su come ciò potrebbe essere consentito proviene da oltralpe, ove il legislatore francese, con la *loi Florange*, ha aperto agli attori sindacali la possibilità di ricercare un acquirente per l'azienda destinata alla chiusura (Lokiec, 2021; Bourveau, Brochet, Garel, 2022, Centamore, 2022).

In particolare, le prerogative partecipative previste a favore dei rappresentanti dei lavoratori – e cioè i soggetti eletti nel *comité social et économique* (di seguito «Cse») – sono di tre differenti tipi. Al primo appartengono i diritti sindacali di informazione e consultazione sulla volontà datoriale di far cessare lo stabilimento, da garantire

prima di procedere ai licenziamenti collettivi e finalizzati a consentire tempestive azioni a difesa degli interessi collettivi dei lavoratori. Gli altri due tipi di diritti appartengono alla successiva fase della procedura, quando cioè l'impresa si ritrova, per legge, vincolata a ricercare attivamente un acquirente per lo stabilimento: si riconosce qui ai componenti del Cse, non solo il diritto ad essere informati e ad esprimere un parere (non vincolante) sulle offerte di acquisto presentate da imprese terze, ma anche la possibilità di partecipare alla ricerca dell'acquirente nominando un esperto, che sarà pagato dall'impresa. Il primo di questi due ulteriori diritti comporta che, su ricorso dei soggetti sindacali, l'impresa debba motivare di fronte all'autorità giudiziaria le ragioni per le quali si è discostata dal parere di formazione «sindacale» e, sulla base anche di tali indicazioni, sia valutato il corretto adempimento dell'obbligo di ricercare un acquirente. Il secondo dei diritti ulteriori segna, invece, il modo con cui i componenti del Cse partecipano attivamente alla ricerca di un nuovo imprenditore e determinano così il soggetto a cui sarà trasferita l'attività.

La situazione regolata con la nomina sindacale di un esperto si avvicina per diversi aspetti a quelle oggetto di questo intervento: in comune c'è che la gestione dell'imprenditore «sponsorizzato» dai soggetti sindacali può trovare il dissenso del *management* dell'impresa/del debitore – dissenso certo nel concordato preventivo –, ma soprattutto che i soggetti sindacali hanno come obiettivo quello di confrontarsi con nuovi imprenditori per individuare migliori prospettive di continuità aziendale e tutela del lavoro; viene in rilievo così il più marcato sostegno – ed è questo il punto – che la disciplina francese riconosce ai rappresentanti dei lavoratori.

La nomina sindacale dell'esperto, con l'imputazione dei relativi costi all'impresa, indirizza in modo preciso i soggetti sindacali verso la funzione di ricercare un acquirente e, in tal modo, li rende interpreti attivi e legittimati a intervenire nella competizione tra gli offerenti. Si contribuisce così anzitutto a superare i limiti legati alla scarsa dimestichezza «sindacale» ad intervenire in compiti complessi come quello di ricercare acquirenti e investire risorse in attività dall'esito incerto; inoltre, la nomina sindacale dell'esperto

attribuisce ai rappresentanti dei lavoratori una riconoscibilità «all'esterno» grazie alla quale questi si accreditano tra i lavoratori per promuovere proposte imprenditoriali come, ad esempio, i *workers buyout*.

Ancora, tale misura può generare effetti positivi sull'esercizio dei diritti di coinvolgimento sindacale collegati alla decisione originaria di chiudere il sito produttivo; la ricerca di acquirenti compiuta dall'esperto di nomina sindacale permette di perseguire l'interesse alla continuità occupazionale dei lavoratori già dal momento in cui la volontà datoriale di chiudere lo stabilimento di viene nota ai rappresentanti dei lavoratori: di conseguenza, si permette a questi ultimi di «influenzare» l'andamento della procedura di chiusura, negoziando le decisioni con l'impresa e favorendo la cessione agli imprenditori di loro preferenza.

È chiaro che il tentativo di valorizzare il ruolo sindacale compiuto dal legislatore francese non può essere traslato automaticamente al nostro ordinamento né per le procedure di risanamento né per quelle liquidatorie. Per le prime vi è la difficoltà di ipotizzare di gravare il datore di lavoro di un costo finalizzato a espletare una funzione a sé controproducente: le imprese da ricercare potrebbero infatti presentare proposte di ristrutturazione in competizione con la sua; per il secondo, invece, i costi dell'esperto sarebbero a carico della procedura, con un aggravio vincolante per i creditori – benché questi ne avrebbero il vantaggio di ricevere offerte che potrebbero dare loro un maggiore soddisfacimento. Ad ogni modo, la scelta, francese, di sostenere la nomina di origine sindacale di esperti, incaricati di ricercare acquirenti per aziende in chiusura, colora di un'intensa tonalità «sindacale» il fine della continuità aziendale – tanto promosso nel Codice della crisi – e suggerisce almeno di rimarcare i vantaggi di un istituto del genere nelle procedure di regolazione delle crisi.

A prescindere dal soggetto a cui andrebbero imposti i costi dell'esperto (imprese in crisi, soggetti pubblici, potenziali acquirenti), l'attività di ricerca di imprese disposte a investire in aziende in crisi avvantaggia le *chance* di risanamento e contribuisce a ridurre i rischi di piani risanatori fondati prevalentemente sulla diminu-

zione del costo del lavoro. Facilitando l'ingresso di imprese terze nella procedura regolativa della crisi, la misura in commento circoscrive i casi di assenza di piani risanatori alternativi a quello del debitore e, quindi, in cui i soggetti sindacali non possono esercitare condotte «antagonistiche». In tali casi, infatti, viene meno ogni forma di competizione *al rialzo* sulle garanzie occupazionali e sulle tutele lavoristiche e così anche ogni «argine» alla scelta del debitore di programmare il soddisfacimento dei creditori e la continuità aziendale servendosi in via prevalente della riduzione del costo del lavoro.

7. — *Conclusioni* — L'esempio francese evidenzia come l'intervento di un esperto scelto dai sindacati possa favorire la ricerca di imprese terze interessate a continuare l'attività; se una misura del genere fosse introdotta, *mutatis mutandis*, nel contesto delle procedure di regolazione della crisi, potrebbe accrescere il numero di proposte di risanamento alternative a quella del debitore e favorire l'attività sindacale «antagonistica» alle scelte/ricieste del debitore ritenute eccessivamente sacrificanti per i lavoratori. La funzione sindacale in parola andrebbe chiaramente qualificata anche dalle associazioni: a queste spetterebbe di definire le linee generali e le modalità per attuare percorsi più strutturati di impegno sindacale, percorsi e forme di assistenza per i rappresentanti in azienda chiamati, sul campo, a svolgere i delicati compiti esaminati.

Peraltro, la necessità delle associazioni di modificare il loro approccio alle crisi aziendali e di figurare come soggetti «efficaci» e «determinanti» nel rappresentare i lavoratori emerge in modo trasversale per ciascuno dei tre grandi ambiti del diritto della crisi su cui ci si è soffermati. Sia per gli assetti adeguati a rilevare tempestivamente le crisi, *ex art.* 2086 c.c., sia per la partecipazione sindacale dell'art. 4, comma 3 del Codice, nella predisposizione dei piani di risanamento e sia, infine, con l'art. 47, comma 1-*bis* della l. 428/1990, nel dialogo con gli imprenditori terzi interessati a gestire le aziende in crisi, ai soggetti sindacali sono riconosciuti «spiragli» normativi per interventi da programmare in modo strutturato anzitutto da parte delle associazioni. Si tratta di «condotte

attese» tra di loro diverse, ma che hanno come presupposto comune la volontà delle associazioni sindacali di «scommettere» sui propri delegati, esercitando un ruolo di guida, che attribuisca loro la veste di interlocutori sì affidabili ma anche capaci e liberi, nell'interesse collettivo dei lavoratori, di contestare nell'*an* e/o nel *quomodo* la gestione del debitore-datore di lavoro.

### Riferimenti bibliografici

- Aprile F. (2022), *Bella e incompiuta. La procedura di informazione (e di quasi-consultazione) sindacale ex art. 4, comma 3, del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza*, *Lav. dir. europa*, 3 ss.
- Bourveau T., Brochet F., Garel A. (2022), *The Capital Market Consequences of Tenure-Based Voting Rights: Evidence from the Florange Act*, in *Management Science*, 1 ss.
- Centamore G. (2022), *L'obbligo di cercare un acquirente in caso di dismissione di grandi siti produttivi, ovvero: l'arma spuntata della Loi Florange*, *Riv. giur. lav.*, I, 423 ss.
- Cordella C., *Crisi d'impresa e sindacato*, Cacucci, 2024.
- Esposito M., *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, in Aa.Vv., *Atti del convegno Aidlass «Le dimensioni spazio-temporali dei lavori»*. Giornate di studio Campobasso, 25-26 maggio 2023, La Tribuna, 2024.
- Ferrara M.D. (2022), *Delocalizzazioni, «cessazione» dell'attività produttiva*, *Gdli*, 657 ss.
- Lokiec P. (2021), *La Loi Florange o il licenziamento come extrema ratio*, *Lav. dir. europa*, 4 ss.
- Scarano L. (2024), *Il contrasto alle delocalizzazioni fra legge e contratto collettivo: a proposito di un altro decreto del tribunale di Firenze*, *Riv. it. dir. lav.*, 1, 166 ss.
- Tullini P. (2020), *La riforma dell'art. 2086 cod. civ.: prima lettura*, *Riv. It. dir. lav.*, I, 136 ss.



# TAVOLA ROTONDA

Coordina

*Vincenzo Bavaro*

Interventi di

*Giovanni Paglia, Marco Lai, Chiara Gribaudo,  
Francesco Sinopoli, Stefano Consiglio*

## Prima parte

*Vincenzo Bavaro\**

Invito i partecipanti alla tavola rotonda a prendere posto. Sono presenti Stefano Consiglio, Presidente della *Fondazione con il Sud*, Francesco Sinopoli, Presidente della Fondazione Di Vittorio nonché già Segretario Generale di Flc-Cgil, Marco Lai, Direttore del Centro studi Cisl, Giovanni Paglia, già Deputato alla Camera di Sinistra italiana e, attualmente, Assessore al Lavoro della Regione Emilia Romagna. Dovrebbe essere collegata da remoto l'Onorevole Chiara Gribaudo, Deputata alla Camera del Partito democratico.

Trattandosi di una Tavola rotonda, il mio compito sarà solo quello di coordinare il dibattito, senza porre precise o particolari domande; al più sollecitare una discussione «alla pari», sul tema di questa giornata di studi. D'altronde, dato il profilo dei partecipanti a questa Tavola rotonda, si tratta di provare ad arricchire questa lunga giornata di «Scienza», cioè di conoscenza del fenomeno economico, sociale, giuridico del rapporto fra capitalismo, lavoro e democrazia, con un punto di vista «Politico», con la P maiuscola, proprio per enfatizzare e riportare alla mente l'etimologia di questa parola: Politica. Quindi, provare ad animare una discussione a partire da tutto quello che è stato riportato in questa lunga e intensa giornata.

A mo' di introduzione vorrei semplicemente provare a fare

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari Aldo Moro.

sintesi di questa giornata a partire dalle parole del titolo che si è dato a questo convegno, con particolare attenzione a quelle in grassetto: «Democrazia economica», formula composta da Democrazia e Economia. Anche qui, teniamo ben presente l'etimologia delle due parole: Democrazia (*Demos Kratos*) è «Potere del Popolo»; Economia (*Oikos Nomos*) è «Gestione della Casa». Parlare di Democrazia economica vuol dire parlare del «potere popolare che gestisce la casa», cioè discutere del modo attraverso il quale il popolo gestisce la propria casa comune.

Già questa formula (Democrazia Economica) pone una prima questione che riguarda il perimetro di questa «casa comune». Nella seconda parte della giornata c'è stata molta attenzione prestata alla dimensione aziendale; l'Azienda come casa comune. Questa casa, però, può avere una estensione molto diversificata; dalla piccola azienda (che caratterizza buona parte del tessuto produttivo nazionale) alla grande azienda (fra cui poi quelle che inglobano molte altre aziende più piccole nella filiera produttiva), fino all'azienda multinazionale. Gestire una piccola Azienda o una grande Azienda implica ovviamente un assetto istituzionale differente. A Partire dalla casa comune produttiva di un territorio – come ci ha ricordato Valerio Speciale –, a sua volta composta da Aziende di diverse dimensioni e che possono anche essere collegate fra loro da vincoli produttivi (distretti, filiere, reti). La dimensione geografica della casa comune da gestire non può non portarci allora alla dimensione dell'*Oikos* nazionale (l'economica nazionale) o europea (la «benedetta» o «detestata» casa comune dell'Unione europea) oppure la casa comune globale, quell'Economia globale in cui – come ci ha ricordato Emiliano Brancaccio – l'1% degli azionisti detiene l'80% del capitale finanziario mondiale. Quindi la prima questione sulla Democrazia Economica è definire i diversi livelli di questa «casa comune» che si vorrebbe provare a gestire, governare, tenuto conto che per ciascun livello occorre un proprio assetto istituzionale di potere.

La seconda questione è direttamente derivata dal punto di vista assunto in questa giornata: non si tratta solo di definire le forme del Potere della «casa» ma le forme del potere del *Demos*, il potere

del Popolo che – ecco la peculiarità di questa giornata – è nella specifica forma del Popolo che Lavora: il «potere del popolo» *demo-s*, nella nostra discussione, ci deve far muovere da un'altra domanda: Potere del Popolo o del Lavoro? Oppure di entrambi? E poi, si tratta di quel Lavoro su cui è fondata la Repubblica democratica italiana?

A me pare di sì, quantomeno come ipotesi perché – giustamente – nel titolo di questa giornata è anche richiamato il «Capitalismo» che è il modello di Gestione della casa che affida il potere al capitalista; ma il capitalista non è certo coincidente col Demos. Ecco perché il Demos non può che essere sinonimo di Lavoro, cioè a dire che se si discute di un altro modo di gestire la casa comune, il potere non può che ascriversi proprio al Lavoro. Insomma: si potrebbe anche dire che il titolo di questa giornata verte su questa domanda: è possibile democratizzare il Capitalismo tramite il Lavoro? Se sì, come? Se no, come ordinare la *Oikos-Nomos*?

Dagli attori della *polis*, di cui ci sono rappresentanti in questa tavola rotonda, potremmo aspettarci risposte a questo tema, tanto più che non capita spesso di sentire nelle discussioni pubbliche anche solo pronunciata la parola «capitalismo». Ricordo che quando lessi il *Manifesto dei Valori* del 2008, documento fondativo di uno dei più importanti partiti del centrosinistra italiano, il Partito Democratico, mi colpì constatare che non c'era mai scritta la parola «capitalismo»; e la stessa cosa si può constatare leggendo il *Manifesto per il nuovo PD* del 2023. Invece, la domanda sottesa a questa nostra giornata è proprio se è possibile democratizzare il capitalismo.

Le prime due relazioni di questa mattina, del professor Brancaccio e della professoressa Dorigatti, ci hanno dato due prospettive parzialmente diverse in tal senso. Noi sappiamo che in questo pezzo di mondo che chiamiamo Europa (o allargando un po', potremmo anche dire Occidente) nel «trentennio glorioso», dopo la Seconda guerra mondiale abbiamo sperimentato una certa democratizzazione del capitalismo o – quantomeno – una condizione di minore squilibrio fra Capitale e Lavoro nel compromesso socialdemocratico; quello che conosciamo pure come «costituzionali-

simo sociale». Ma sappiamo anche molto bene cosa è stato il quarantennio che ci porta ad oggi. Il professor Brancaccio, stamattina, ci ha detto che questa lunga fase di centralizzazione del capitalismo finanziario coincide con una lunga fase di declino dei salari; un accrescimento del capitale a fronte di una riduzione dei salari. Siccome la questione salariale è la prima e comunque la madre di tutte le questioni Politiche (ripeto, con la P maiuscola) mi pare evidente che questa questione sia il primo indice del livello di democrazia economica nell'assetto attuale dello sviluppo capitalistico in Occidente. Allo stesso modo, a me sembra che la professoressa Dorigatti abbia posto la stessa questione, seppur dall'angolazione della riduzione delle politiche di solidarietà, delle politiche di welfare con un indebolimento della lotta alla povertà.

Non possiamo non registrare anche un certo scetticismo del professor Guazzarotti nell'attendere uno spontaneo processo di democratizzazione economica ai vari livelli, a fronte di un – seppur prudente – speranzoso ottimismo del professor Speciale.

Il punto di fondo attiene in particolare alla seconda questione: chi deve esprimere e implementare un processo democratico dell'economia capitalista? Cioè: chi deve incarnare questo spirito democratico? La domanda tendenziosa con cui vi lascio è la seguente: è possibile democratizzare l'economia senza attribuire il potere al lavoro? la democrazia economica non dipende in proporzione diretta dal grado di potere del Lavoro? Cedo subito la parola, nell'ordine che segue, a Giovanni Paglia, Marco Lai, Chiara Gribaudo, Francesco Sinopoli e Stefano Consiglio.

*Giovanni Paglia\**

Grazie dell'invito, è un piacere essere qui. Cercherò di essere molto rapido, anche se le suggestioni sono molte.

Io partirei da un aneddoto personale. A parte l'attività politica, lavoro in ambito finanziario. Quando ho cominciato a lavorarci, circa venti anni fa, il primo giorno di lavoro ci venne detto: «Avete

\* Assessore Politiche abitative, Lavoro, Politiche giovanili della Regione Emilia-Romagna.

presente quella cosa chiamata democrazia, cioè quella cosa per cui ogni persona ha un voto fondamentalmente, conta per un voto; ecco quello vale da un'altra parte; qui dentro ogni persona vale esattamente per quanto denaro possiede, e chi non è disponibile a stare all'interno di una logica per cui la relazione con i clienti e con altri ha a che fare con questo tipo di logica, può tranquillamente andare a fare un altro mestiere».

Questa è la prima lezione che impari, e la devi imparare: è la logica che muove l'intero sistema economico, al di là diciamo di formalismi e ipocrisie, almeno all'interno, appunto, di quel sistema che noi normalmente chiamiamo capitalismo. È la logica della finanza, ma la finanza è capitale in purezza – io la dico così – e, come si diceva anche questa mattina, nel momento in cui parliamo di capitalismo finanziario intendiamo una dimensione dell'economia che in qualche modo pervade e condiziona le altre. Ho sentito anche nominare la caduta tendenziale del saggio di profitto questa mattina, che è una nozione importante. La mia convinzione personale è che se oggi la caduta tendenziale del saggio di profitto non ha definitivamente travolto il sistema economico è esattamente perché ha trovato un equilibrio all'interno della dimensione finanziaria, che in qualche modo è quella che condiziona tutto il sistema e produce il profitto reale, cioè è il capitalismo in quanto tale, sostanzialmente.

Quindi se la domanda è se il capitalismo ha qualcosa a che fare con la democrazia, la mia risposta è questa: io credo anzi che una delle più grandi trappole dialettiche, ideologiche degli ultimi quarant'anni sia stata quella di sovrapporre esattamente la democrazia, soprattutto intesa come democrazia formale, e il capitalismo, però non a caso tradotto in altri termini. Perché, se ci pensate, la parola capitalismo è stata espunta in qualche modo dalla nostra – per così dire – dimensione normale di discorso, mentre si parla di economia di mercato, che è un'altra cosa. Il mercato è esattamente il rapporto liberale fra le persone che scambiano, fra soggetti uguali; la parola capitalismo, invece, ti rimanda ad una dimensione diversa, e cioè al fatto che il principio ordinatore della realtà è il capitale, e il capitale come tale non può essere democratico.

Questo significa che non può esserci democrazia all'interno di un sistema capitalista? Non credo nemmeno questo ovviamente. Credo che possa esistere in una dimensione dialettica: esiste il capitalismo ed esiste un elemento in qualche modo di antidoto e di conflitto con le logiche proprie del capitalismo, che può essere costituito dalla democrazia. O almeno dalla democrazia così com'è costruita nel nostro impianto costituzionale; che però nasce, non a caso in una certa temperie storica e culturale, da una cultura politica aveva ben chiaro che il tema non era costruire un impianto istituzionale e democratico che fosse fatto per andare a braccetto con la logica spontanea del sistema economico, ma piuttosto per ingaggiare, in qualche modo, un corpo a corpo quotidiano con le logiche spontanee del sistema economico. E questo è scritto, appunto, a chiare lettere nella Costituzione: l'attività economica è libera ma *eccetera eccetera*.

Io credo che la ragione della politica sia esattamente in quel corpo a corpo, cioè abbia senso al di là delle differenze di opinioni e dell'apertura più o meno al mercato. Ma la democrazia, almeno per come la concepisco io, esiste nella misura in cui capisce la necessità di questa distanza; capisce che non può esserci una sovrapposizione con l'altro elemento. Altrimenti diventa altro, diventa quello che si è verificato negli ultimi quarant'anni, in cui non a caso abbiamo avuto una pervasività assoluta del capitalismo, che si è fatto onnivoro, persino totalitario sotto certi aspetti. Cioè ha avuto la tendenza a piegare alla logica del mercato tutti gli aspetti della vita umana; in qualche modo ha preteso di piegare alla misurabilità e quindi alla commerciabilità la vita stessa, perché se tutto è misurabile tutto può essere tradotto in Euro tutto può essere venduto. Questa è la tendenza, e ciò è avvenuto anche perché la politica è cambiata. La Costituzione materiale di oggi a me sembra molto diversa da quella che era la Costituzione formale, non solo nel rapporto fra i poteri ma nel proprio nel rapporto fra le diverse componenti all'interno della società.

Questo processo ovviamente non è dato una volta per tutte, però credo che al centro ci sia il nodo che del lavoro, che non a caso è citato nell'articolo 1 della Costituzione. La dialettica reale

tra democrazia e capitale, o meglio tra umanità e capitale, attraverso la democrazia, è possibile nella misura in cui il lavoro è una soggettività, non è semplicemente un'attività umana; se il lavoro è solo un'attività umana, cioè è una cosa per cui ciascuno di noi si alza la mattina, fa più o meno quello che deve fare per dare il proprio contributo alla vita associata, in modo più o meno coercitivo, ecco se il lavoro è solo quello, e non esiste una soggettivizzazione del lavoro, ci manca, appunto, l'altro vero elemento dialettico del rapporto con il capitale, perché il rapporto capitale e lavoro in termini di dialettica esiste e comincia nel momento in cui il lavoro diventa un soggetto, non nel momento in cui il lavoro è semplicemente attività umana, senza una coscienza.

Credo che questo sia il vero punto da cui partire: nel momento in cui il lavoro viene frammentato, polverizzato, diviso, ridotto ad attività individuale e perde la sua capacità di riconoscersi collettivamente come soggettività politica, in senso lato, la democrazia entra in qualche modo in crisi. Io penso che sia la storia almeno degli ultimi quarant'anni della vita associata italiana, e se entra in crisi il lavoro come soggettività, e quindi entra in crisi la democrazia, il resto viene di conseguenza, perché il salario è ovvio che non regge all'interno di un sistema in cui comandano solo le logiche di mercato. A meno che non ti ritrovi al vertice di quelle catene di valore di cui si parlava oggi. Se come Paese, come azienda, come individuo, ti trovi al vertice delle catene di valore il mercato, il capitalismo ti premia – penso a coloro che hanno tanti zeri sullo stipendio da non arrivare nemmeno a contarli. Ma lo stesso processo fa sì che chi comincia andare, invece, verso la base delle catene del valore, abbia salari che non sono nemmeno sufficienti a uscire dalla povertà assoluta, come ci dicono i dati in Italia.

Se vogliamo invertire quel dato spontaneo di organizzazione, abbiamo bisogno di fare altro. Non a caso la questione salariale in Italia si risolve in qualche modo al termine di due decenni di conflitto sociale, quando dopo aver avuto il boom economico abbiamo poi avuto anche il boom dei salari. Più precisamente, il boom economico ha creato le condizioni oggettive per poter avere anche un boom salariale, ma ciò è stato frutto di un ciclo di lotte

durissime in cui, si può dire, neanche un centesimo è stato concesso, tutto è stato conquistato. E non a caso, quando il ciclo di lotte è finito, si è verificata una contrazione generale del ciclo e una ristrutturazione, ma anche una perdita di soggettività; e lì che è iniziata la lunga marcia regressiva costituita da perdita di diritti, perdita di salario, eccetera, rispetto alla quale oggi siamo, io spero, al termine, o comunque in una fase avanzata. Va detto, d'altronde, che tutte queste sconfitte sono maturate prima sul terreno della politica e poi si sono tradotte, immediatamente, sul terreno delle condizioni di diritto.

Come si inverte questo? Io credo ricominciando a restituire soggettività al lavoro, e ovviamente unità al mondo del lavoro. Impresa titanica perché, appunto, non è cosa che si dà in sé, è una costruzione sociale. Se guardiamo la Storia credo che un discorso più o meno corrispondente a quello che ho svolto adesso, sia stato fatto tante volte. Se uno guarda i giornali degli anni che hanno preceduto appunto quel grande ciclo di lotte, erano tutti diciamo tesi a raccontare di come ormai la conflittualità nel mondo del lavoro e la soggettività del mondo del lavoro fosse poca roba, fosse arrivata al termine. Poi improvvisamente la situazione è cambiata, la Storia non finisce mai e questo dà sempre speranza.

*Marco Lai\**

Grazie agli organizzatori, grazie a Lorenzo Zoppoli, alla Rivista Giuridica del Lavoro. Ho seguito con grande attenzione i lavori della mattinata e del pomeriggio.

Credo che la nostra Costituzione sia il frutto di un impegno collettivo di tutte le forze che si sono opposte al fascismo. Nell'articolo 1 («*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*») vi è il riconoscimento di tutte le forme di lavoro, non solo del lavoro subordinato, ma anche del lavoro autonomo, e, se letto in raccordo con l'art. 41, anche dell'impresa. La distinzione tra capitalismo e lavoro, che indubbiamente esiste, andrebbe oggi attualizzata con riferimento al capitalismo digitale e al capitalismo speculativo e

\* Direttore Centro Studi Cisl.

finanziario che rischia di minare la stessa democrazia. Occorre infatti domandarci quanto il decisore politico, specie sul piano europeo e nazionale, sia in grado di determinare autonomamente le scelte economiche e sociali.

D'altro lato occorre domandarci se nell'attuale contesto, dal punto di vista sindacale, la prospettiva conflittuale-rivendicativa, utilizzata in passato, possa da sola risultare vincente ed efficace.

Rispetto alle trasformazioni in atto, alla innovazione digitale e all'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale, ai temi della sostenibilità ambientale e sociale, alla desertificazione del territorio e alla rigenerazione delle aree urbane, al sindacato non è richiesto solo un ruolo difensivo, di mero rispetto delle regole esistenti, ma un coinvolgimento *a monte*, in merito alle innovazioni ed alle scelte economiche e sociali da prendere, per verificarne gli effetti sul lavoro e l'occupazione. In tale contesto la *prospettiva partecipativa* si affianca a quella rivendicativa.

La partecipazione, nelle sue diverse forme, non limita peraltro la contrattazione collettiva ma, al contrario, le prefigura nuovi sviluppi. La partecipazione implica un «prendersi cura» della comunità in cui si vive, della propria azienda, del proprio territorio, in una prospettiva di responsabilità delle proprie azioni.

Come detto non può esserci una partecipazione distinta dalla contrattazione. La contrattazione collettiva scrive le regole ma poi la gestione e l'applicazione concreta spetta alla partecipazione. La previsione di sedi bilaterali, quali commissioni o organismi similari, promosse dalla contrattazione collettiva e supportate da una legislazione di sostegno, a cui affidare compiti di monitoraggio e valutazione d'impatto sul lavoro delle innovazioni, viene peraltro a rappresentare una forma moderna di «procedimentalizzazione» dei poteri datoriali nell'era della digitalizzazione. Vi è dunque una sorta di circolo virtuoso tra contrattazione e partecipazione: la partecipazione nasce dalla contrattazione e a sua volta alimenta la contrattazione collettiva.

La partecipazione d'altro lato richiede corresponsabilità, per cui non si può sviluppare se non vi è condivisione. Peraltro la partecipazione presuppone competenze, perché altrimenti ci si limita ad

un ruolo subalterno e passivo; da qui l'importanza della formazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle sedi di partecipazione.

La legge n. 76/2025, promossa dalla Cisl, pur non riprendendo alcuni aspetti rilevanti della proposta originaria, fornisce comunque un quadro normativo di riferimento delle diverse forme di partecipazione: gestionale, economico-finanziaria, organizzativa e consultiva. Vorrei sottolineare in questa sede l'impatto propulsivo che la legge può avere sulla contrattazione collettiva facendo alcuni esempi.

Una prima ipotesi è la possibilità di convertire in azioni parte dei premi di risultato, con rilevanti benefici sul piano fiscale (art.6), prospettiva che apre spazi interessanti per la contrattazione aziendale (e territoriale).

Un altro aspetto finora poco considerato riguarda la formazione. Si prevede infatti per i rappresentanti dei lavoratori facenti parte di commissioni paritetiche (partecipazione organizzativa) nonché per coloro che facciano parte di organi societari (partecipazione gestionale), un diritto di formazione di almeno 10 ore annue, da realizzare anche in forma congiunta (art. 12). Tale diritto retribuito alla formazione durante l'orario di lavoro, che si configura come diritto soggettivo dei rappresentanti dei lavoratori, è più di quanto attualmente previsto dalla contrattazione collettiva (cfr. ad esempio il Ccnl metalmeccanici) e comporterà un conseguente adeguamento della disciplina contrattuale.

Il terzo e ultimo esempio in materia di salute e sicurezza deriva dall'esperienza del Covid. Molte aziende pubbliche o private, come noto, hanno potuto continuare ad operare grazie ai Protocolli condivisi tra le parti sociali. Accanto alle prescrizioni da seguire per poter lavorare in sicurezza la norma più importante era, a mio avviso, l'ultima, l'articolo 13, che prevedeva l'istituzione di comitati misti, formati da rappresentanti delle aziende e rappresentanti dei lavoratori, non solo Rls ma anche rappresentanti sindacali, per monitorare la reale applicazione dei Protocolli. È questo un virtuoso esempio di partecipazione organizzativa, che andrebbe ripreso e diffuso più ampiamente, oltre che su salute e sicurezza.

D'altro lato la partecipazione non ha solo una dimensione

aziendale, ma anche territoriale (concertazione sociale) e nazionale, per indirizzare più in generale le scelte economiche e sociali tramite *Patti di corresponsabilità* che vedono coinvolte Istituzioni e parti sociali.

*Chiara Gribaudo\**

Consentitemi di ringraziare i promotori e gli organizzatori di questa giornata, saluto l'onorevole Paglia con cui ho condiviso diverse battaglie due legislature fa, e vi ringrazio perché credo che in questo tempo momenti di riflessione e di pensiero siano utili. In queste ore sono impegnate con la seconda edizione degli Stati Generali della salute e sicurezza sul lavoro qui alla Camera, che ho promosso in qualità di Presidente della commissione d'inchiesta sulle condizioni di lavoro, anche ispirati dal presidente Mattarella, a cui ho chiesto un contributo che è arrivato puntuale ed è stato come sempre molto diretto e profondo nell'indicarci la via.

A proposito di commissioni paritetiche, vorrei concentrarmi sulla questione democratica e su quanto le questioni che avete trattato siano anche collegate ai temi della sicurezza del lavoro, spero di non stonare rispetto al vostro impianto, e che mi perdonerete perché non ho potuto seguire; tuttavia ci tenevo davvero a essere presente in qualche modo a questo importante convegno.

Dicevo dell'importanza del dialogo e del confronto tra le parti sociali, soprattutto sui temi che riguardano sia quelli che potremmo definire vecchi diritti, sia i nuovi diritti, con la necessità di tenere insieme le questioni di questo tempo sul mondo del lavoro. Voi ne avete toccato qualcuna, io vorrei concentrarmi sulla salute e la sicurezza sul lavoro.

Oggi col processo di trasformazione del lavoro vediamo che magari alcuni infortuni storicamente diffusi non sono più tali, ma ce ne sono altri, e assieme troviamo nuove malattie professionali che devono essere individuate e che bisogna prevenire con gli strumenti adatti.

In alcuni luoghi di lavoro non c'è più l'infortunio classico, per-

\* Deputata del Partito Democratico.

ché magari è stato superato dal modello organizzativo e dalla modalità di fare impresa; ma al contempo si sono radicalizzate e interiorizzate, nei lavoratori e nelle lavoratrici, altre tipologie di danni da lavoro, anche se non ancora riconosciuti, che invece dobbiamo iniziare a mettere nelle discussioni, anche a partire da quelle che ho potuto ascoltare oggi nei lavori degli Stati Generali qui alla Camera. Penso al burnout, penso alla necessità del ripensamento degli orari di lavoro, e penso in generale a come effettivamente bisogna ragionare sulla salute dei lavoratori; oggi probabilmente la qualità del lavoro fa anche la differenza, non solo sulle condizioni di chi lavora, ma anche sulle performance aziendali.

Stanno emergendo delle necessità urgenti. Vedete, il testo di riferimento, il testo unico sulla sicurezza 81/2008, ha avuto un'accelerazione dopo la tragedia della ThyssenKrupp, che tutti voi ricorderete; è stato un momento in cui il Paese si è fermato tutto ed ha avuto una reazione, la società, le parti sociali e la stessa la politica tutta hanno avuto una reazione. Da quella reazione si produsse quel testo che fu certamente un avanzamento rispetto alla legge 626.

Ora però è come se ci fossimo assuefatti, o meglio, sembra che qualcuno si sia assuefatto alle stragi continue. Noi abbiamo una media di tre morti sul lavoro al giorno, abbiamo un aumento delle malattie professionali; abbiamo un aumento degli eventi *in itinere*; abbiamo una serie di nuove malattie professionali e di infortuni, ma è come se nessuno volesse vederlo, se nessuno volesse normarlo. Invece io penso che questo vada a intersecarsi anche molto anche con lo statuto dei lavoratori; lo dico perché credo che sia poi utile aprire anche una riflessione sull'articolo 4; e dovremmo farlo collegialmente, ragionandone assieme, la politica con le parti sociali.

Lo dico perché in questo momento il Paese – e la politica meno che mai – non pare pronto. E invece – lo dico a un'organizzazione sindacale importante come la Cgil – abbiamo bisogno che queste, diciamo, fucine di elaborazione inizino a rendere noto il proprio pensiero, perché non vorrei che poi arrivassero dal nulla idee stravaganti che non ci consentano di arrivare a risultati utili per i lavoratori e le lavoratrici.

Da questo punto di vista quello che vorrei sottolineare è che abbiamo la necessità di passare da una logica di soggettività sul tema della sicurezza sul lavoro, perché c'è anche un riferimento al singolo lavoratore o lavoratrice, alla possibilità che questo sia veramente un diritto collettivo e riconosciuto. La tentazione è quella invece di viverlo, da parte soprattutto di un certo mondo, come l'ennesimo cavillo burocratico, un costo, un aggravio.

Ecco, noi invece diciamo che dobbiamo insistere sul fatto che così non è; che anzi ciò è a fondamento del ripensamento di come si tiene insieme la questione del lavoro e della democrazia sui luoghi di lavoro. A proposito, anche su questo dalla nostra discussione stanno già emergendo delle proposte, e penso anche a quelle avanzate proprio ieri dalla Cgil per bocca del Segretario generale Maurizio Landini, nella nostra discussione riguardante non tanto una partecipazione «farlocca» – lo dico io – dei lavoratori nei cda delle imprese (perché è tutto un sistema discutibile quello costruito dalla norma che è stata votata in prima lettura alla Camera), bensì su temi più significativi. È importante, ad esempio, che ci sia una vera rappresentanza dei lavoratori sui temi della sicurezza sul lavoro e, vista la nuova organizzazione delle imprese, che ci sia una vera valorizzazione delle Rls di sito, ferma restando la capacità di fare una elezione vera, condivisa, in tutti i luoghi di lavoro, che possa così favorire una cultura della sicurezza.

Ci tenevo ad aggiungere questo aspetto. Se, poi, invece vogliamo ragionare di salario minimo e di altri aspetti connessi, mi riservo di fare qualche osservazione anche su questo aspetto nel mio secondo intervento, così possiamo interloquire.

*Francesco Sinopoli\**

Innanzitutto, mi associo ai complimenti per questa giornata, che ho seguito da remoto in mattinata. Ho saltato l'intervento introduttivo – e perciò me ne scuso – e il contributo di Emiliano Brancaccio. Per il resto ho avuto la fortuna di poter ascoltare tutti i contributi pregevolissimi. Ringrazio, inoltre, Cristian Ferrari, il quale ha

\* Presidente Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

avuto un problema che mi ha costretto a modificare l'agenda e quindi ad essere qui. Io seguirò naturalmente il suggerimento che mi è stato fornito, ma non posso esimermi dal partire dalle prime considerazioni, che raccolgono probabilmente i diversi temi che sono stati trattati in questa giornata, e vanno alla radice del perché noi oggi facciamo questa discussione sulla democrazia. Non avremmo fatto la stessa discussione dieci anni fa. In questo periodo abbiamo, almeno io sento, il bisogno di andare alla radice di alcuni passaggi della nostra storia, perché ciò aiuta a comprendere quello che sta accadendo nel presente. E lo faccio più di quanto lo abbia mai fatto in passato.

Nel 1977 – le date sono molto importanti perché sono periodizzanti – Bruno Trentin, che all'epoca era già segretario confederale della Cgil, al convegno di Venezia sulla crisi democratica dei Paesi socialisti – non dei Paesi capitalisti – evidenziava quello che aveva di fronte a sé, quello che aveva avuto di fronte a sé nell'esperienza dei dieci anni precedenti nel nostro Paese, e quello che vedeva in quei Paesi. Diceva: la democrazia avanza nel mondo con il movimento operaio, avanza nel mondo con le sue lotte, persino le istituzioni come le intendiamo oggi recano le impronte delle lotte operaie. La democrazia non procede più, non avanza più, senza questo protagonista fondamentale. La diffusione della libertà nel mondo dipende così dalla storia concreta del movimento operaio, dalle sue avanzate e non certo dalle fortune della liberaldemocrazia. Parlava dei paesi socialisti ma quella considerazione vale oggi molto di più per le civiltà occidentali a capitalismo avanzato.

Nella riflessione ispirata alla nostra Costituzione, che abbiamo ascoltato oggi, sono tanti i passaggi che mi hanno colpito. Certamente le Costituzioni, a partire dalla nostra Costituzione che ha una sua assoluta specialità, della stagione post-bellica – dalla lunga guerra civile europea, quindi dalla Prima alla Seconda guerra mondiale – sono Costituzioni, la nostra in particolare, che recano le impronte, fin dall'inizio, del movimento operaio e bracciantile. Non ci sarebbe stata questa Costituzione senza il movimento dei lavoratori, perché i capitalisti erano compromessi con il fascismo e non avevano titolo a vergarne un rigo. Questo è un punto cen-

trale: non avevano titolo a vergare un rigo della Carta costituzionale. Perfino i giapponesi hanno provato a scrivere la Costituzione, ma il generale MacArthur disse loro: non vi azzardate.

La nostra Costituzione è così perché gli scioperi del 1943 e del 1944 hanno legittimato le classi operaie ad avere un ruolo determinante nella sua stesura e, ovviamente, grazie alla lotta partigiana.

Prima dell'approvazione della Carta costituzionale, per Giuseppe Di Vittorio questo non era lo Stato dei lavoratori, non era lo Stato delle persone che rappresentiamo. Dobbiamo sempre ricordarcelo. Noi abbiamo una visione della Storia del tutto distorta, in particolare noi occidentali, perché è compressa ed è sempre figlia della nostra visione lineare del progresso, che non ha nessun fondamento empirico attuale. Lo Stato pre-costituzionale non è lo Stato dei lavoratori, lo Stato liberale è stato un avversario per anni, queste sono cose note che non possiamo rimuovere. Oggi serve tornare alle radici nella nostra riflessione. Le forme organizzative del movimento bracciantile e operaio si sviluppano fuori dallo Stato, creano dimensioni di partecipazione pubblica non statale, negoziano con lo Stato in termini di potere, sono fuori dallo Stato. Quando nel 1878 c'è il primo sciopero nel biellese, la commissione parlamentare d'inchiesta, che naturalmente considera un atto criminale quello sciopero, cerca la radice di quel movimento e la trova nella mutua dei lavoratori di quelle fabbriche, degli operai tessili. Erano forme organizzative fuori dallo Stato, che entrano nello Stato con la Costituzione. Questo è un fatto recente, non è un fatto antico.

Il processo di costituzionalizzazione e di democratizzazione avviene in un periodo addirittura successivo, perché avviene, come è stato ricordato in vari interventi oggi, da ultimo dall'intervento dell'assessore Paglia, dentro un processo di partecipazione e di auto emancipazione – perché si chiama auto-emancipazione del lavoro – determinatosi in un periodo altrettanto breve, cioè nel decennio che ha consentito a questo Paese di democratizzarsi, diciamo 1965-75 per estenderlo al massimo. Ma è avvenuto cinquant'anni fa: nel 1977 quel tempo era già finito. Quando Bruno Trentin dice quelle cose, ancora si presentano nelle piattaforme

rivendicative, non solo dell'Flm ma di tutte le federazioni sindacali, i piani di impresa.

A proposito di partecipazione, parola che naturalmente ha tanti significati, ovviamente il piano di impresa è la forma più elevata di partecipazione. Ero andato a rivedere ieri, per sintonizzarmi con la nostra discussione di questa mattina, i materiali del 1979 che erano alla base della proposta della Cgil sul piano d'impresa. Questa discussione era stata naturalmente sviscerata in ogni suo aspetto. I processi di partecipazione intesi come processi di codeterminazione alle decisioni della controparte datoriale, naturalmente, sono un obiettivo del sindacato. Lo sono sempre stati. Il punto è che oggi discutiamo di partecipazione democratica, mentre la democrazia costituzionale muore sotto i nostri occhi. Non è banale. Noi oggi discutiamo, e vengo alla prima questione, di democrazia perché le persone che per vivere devono lavorare non si riconoscono più nei processi democratici, non si riconoscono più nello Stato, non credono che dalla democrazia arrivino delle risposte, si sono ritirate dalla Polis.

Allora, da quel tempo ad oggi, sono successe tante cose. Quando discutiamo di democrazia, innanzitutto ci interroghiamo su come si possono riattivare processi di partecipazione democratica partendo dalle condizioni di lavoro, che sono l'elemento fondativo della partecipazione democratica. Quindi io ritengo davvero molto importante che questa discussione si faccia nei termini in cui voi la state ponendo nelle giornate di oggi e nel ciclo di seminari che Rgl ha promosso unitariamente. Alla domanda posta in apertura rispondo con un flash: come Fondazione di Vittorio tra le varie cose di cui ci occupiamo c'è un interessante studio su come Fondimpresa utilizza le risorse, o meglio su come le imprese utilizzano le risorse della formazione. È singolare che si usino prevalentemente per la formazione obbligatoria. L'importanza che si dà alla salute e la sicurezza oggi in Italia, in un processo – lo diceva prima l'onorevole Gribaudo – di burocratizzazione, quando quello è stato ed è uno dei punti chiave dell'intervento sull'organizzazione del lavoro, della partecipazione diretta, della codeterminazione, è tale per cui la misura della sua importanza sta nel disinvestimento quotidiano delle nostre imprese.

Quindi, se prendiamo la dimensione micro, cui si faceva riferimento, purtroppo dobbiamo evidenziare che questo elemento di crisi della valorizzazione del lavoro, del suo riconoscimento, e quindi della partecipazione delle persone che lavorano alla vita democratica, raggiunge forse il suo punto massimo. Non abbiamo bisogno di recuperare tutto lo scibile dell'analisi sulla democrazia per sapere che oggi abbiamo un problema colossale, per cui le persone si sono ritirate dalla democrazia. Di Vittorio nasce senza il diritto di voto ma lo conquista, il diritto di voto. Adesso le persone semplicemente, pur avendo il diritto di voto, lo rifiutano; quindi, si ritirano dalla Polis e smettono di renderla quella cosa che è stata definita nella nostra Carta costituzionale fondata sul lavoro, cioè sulla partecipazione democratica delle lavoratrici e dei lavoratori.

*Stefano Consiglio\**

Buonasera a tutte e a tutti, e un grazie sincero per l'invito sia a Lorenzo Zoppoli sia alla Rivista Giuridica del Lavoro. Sono riuscito a seguire i lavori sin dall'inizio del convegno questa mattina, e anche i diversi interventi nel pomeriggio, ricevendo tantissime sollecitazioni e stimoli. Mi sono appuntato alcuni aspetti sui quali intendo intervenire, con la speranza di non essere troppo disordinato nella loro trattazione.

Cercherò di portare soprattutto il punto di vista di una Fondazione, piuttosto che il mio background di studioso di organizzazione e di gestione delle persone nelle organizzazioni. In particolare proverò a concentrare l'attenzione sulla ripartizione macro/micro dell'economia, di cui si è parlato in precedenza, partendo da una prima considerazione che vorrei condividere con voi, riguardante una di quelle parole del titolo che non è scritta in grassetto, e cioè la parola «organizzazioni». Qui si è parlato di impresa, di pubblica amministrazione, di terzo settore. Mi concentrerò sulla prima.

A volte quando si ragiona di impresa, se ne parla come se fosse un mondo unico, mentre in realtà si ha a che fare con tanti mondi

\* Presidente Fondazione Con il Sud.

diversi. Io, per esempio, ho rapporti con tante imprese sociali, che cerchiamo di supportare quando si impegnano in iniziative che rafforzano la coesione sociale al Sud. Ho anche rapporti con il mondo della finanza, dove qualcuno cerca di sviluppare prodotti ad impatto sul piano sia della sostenibilità ambientale che della questione sociale. Ancora, ho a che fare con operatori e gestori delle piattaforme digitali che, di fatto, detengono posizioni monopolistiche e che operano con un approccio che definirei predatorio ed estrattivo, utilizzando tra l'altro pochissimi lavoratori. Si pensi, ad esempio, che spesso i sindaci di piccoli paesi si trovano a dover affrontare flussi anomali di autovetture che li attraversano perché Waze (una piattaforma di navigazione sociale) li dirige verso il loro paesino per guadagnare qualche minuto; essi cercano allora di interloquire con qualche rappresentante di Waze, ma non trovano nessuno, perché – per esempio in Francia – Waze non ha nessun dipendente. Si tratta, insomma, di organizzazioni molto diverse dalle imprese sociali a cui prima facevo riferimento, ma anche dalle imprese artigiane e dalle tante piccole imprese familiari che operano nei nostri territori.

Di fronte a questo fenomeno di concentrazione del potere finanziario, io credo che sia giusto – allargando lo sguardo – iniziare a riflettere sulla tenuta democratica dei nostri sistemi, come credo intenda fare appunto questo convegno. Prima si parlava della tenuta della democrazia nei paesi cosiddetti socialisti; ebbene, io credo che, in questo momento, cercando di individuare i fattori di destabilizzazione delle democrazie, non si possa addebitare tutto alle grandi big tech californiane (ce ne abbiamo pochissime in Europa), ma si devono tenere in considerazione anche quelle cinesi. Il mondo, insomma, in questo campo, è di fatto spaccato in due.

Si tratta di soggetti che sono totalmente refrattari al pilastro regolativo, lo rigettano e laddove c'è non lo rispettano. Soggetti che in un recente passato, in cui si era in presenza di un capitalismo incentrato sull'economia di mercato, sarebbero stati probabilmente messi in discussione da organismi antitrust. Addirittura i governi avrebbero potuto valutare l'opportunità di uno spaccettamento o anche della statalizzazione di quelle organizzazioni

imprenditoriali che avessero assunto un potere *politico* idoneo ad impattare in maniera molto significativa sulla vita di ognuno di noi, delle famiglie.

Tornando a quanto ho accennato in apertura, il mondo delle imprese è estremamente variegato, e quindi ritengo che sia importante riuscire a guardare le differenze, e a non considerarlo in modo unitario, perché, lo ripeto, c'è una pluralità di mondi delle imprese. All'interno di essi, poi, ci sono alcune tipologie di imprese e di organizzazioni che subiscono l'approccio predatorio di altre.

La seconda considerazione che intendo fare nel mio intervento parte da una serie di interrogativi che mi incuriosiscono dal punto di vista del ricercatore.

Due anni e mezzo fa ho assunto la Presidenza della Fondazione Con il Sud, che è una Fondazione che prova a bilanciare lo squilibrio esistente nel mondo delle fondazioni di origine bancaria. Vi dico solo che, se prendiamo il monte erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria che operano nelle cinque regioni del Sud (parlo di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, e Sicilia) – che non sono certo scevre da problemi di tipo sociale... – scopriamo che ogni cittadino riceve 0,32 centesimi di euro. Se, invece, prendiamo in considerazione i cittadini delle altre regioni italiane, scopriamo che essi acquisiscono mediamente circa 24 euro *pro capite*. Proprio per ridimensionare questo squilibrio è nata la Fondazione Con il Sud, da un accordo tra Acri (che è l'Associazione delle fondazioni di origine bancaria) e il Forum del terzo settore, con una mission di tipo sociale.

Aggiungo a questi dati qualche elemento correlato alla questione demografica, derivante dalla mia curiosità intellettuale. In base a quanto ci dicono i nostri colleghi demografi, nel Mezzogiorno, nei prossimi quarant'anni, potremmo assistere ad un grave decremento della popolazione, che è già scesa sotto i 20 milioni di abitanti (siamo a circa 19.800.000 abitanti), ma che potrebbe diminuire ancora di circa otto milioni di abitanti. La situazione nel centro-nord, peraltro, non è significativamente migliore: le previsioni ci dicono che anche lì si perderanno 5 milioni circa di abitanti. Mi rendo conto che questa questione può sembrare un po' lontana,

ma già oggi, se leggiamo sui giornali i dati Istat sulla natalità c'è da rabbrivire; perché questo significa che nei nostri paesi avremo meno persone, molto più anziane, e ciò ha un impatto su tutti i comparti della nostra vita.

Mentre attualmente c'è il problema di fasce di persone che non trovano lavoro e vanno via – io penso ovviamente ad un lavoro dignitoso –, in futuro ci sarà il problema di trovare i lavoratori. Ma lo stesso fenomeno lo verificiamo nella grande capitale economica del nostro Paese, Milano, dove i figli dei milanesi vanno via: la Lombardia è la Regione in cui c'è il maggior numero di giovani che va via, seguita dal Veneto. Per contro, il loro sistema economico si regge sui flussi di giovani formati al Sud – cioè con investimenti in formazione fatti al Sud – i quali si riversano nella capitale economica europea italiana, e in tante altre aree del centro-nord, per cercare un'occupazione.

A fronte di questo andamento, l'interrogativo che mi pongo è come questa deriva demografica impatterà sugli equilibri contrattuali nel mondo del lavoro. Rispetto al ragionamento sui livelli salariali affiorato in questa giornata di discussione, e memore delle lotte fatte nel secolo scorso per incrementare i livelli salariali, io ritengo che ciò che succederà sarà frutto di un inevitabile spostamento oggettivo degli interessi contrattuali: già oggi possiamo osservare come nei concorsi pubblici ci siano ragazze e ragazzi bravi, che vincono più di un concorso, ma che molto spesso, una volta entrati, dopo un mese vanno via dalla tanto blasonata pubblica amministrazione, dal mitico posto fisso.

Quindi, come cambierà il mondo del lavoro? Sarà l'intelligenza artificiale a sostituire questi lavoratori, oppure il loro coinvolgimento nella gestione delle organizzazioni potrà essere una delle chiavi per dare soluzione al problema di cui stiamo parlando? Rispetto al tema della demografia, dal nostro punto di vista, c'è stata la strategia nazionale delle aree interne – che credo adesso sia stata corretta – la quale in qualche modo distingueva quattro tipologie di aree interne, suggerendo di accompagnare verso l'estinzione parte di esse, visto che i demografi dicevano che ormai non c'era più nulla da fare per un loro ripopolamento.

Credo che non possiamo accettare questo destino e che dobbiamo provare a reagire e a rispondere a questi interrogativi, a immaginarci un futuro. Io onestamente non ho le risposte a queste domande, ma penso che i temi di cui abbiamo parlato questa mattina e oggi pomeriggio abbiano nell'elemento demografico un fattore di straordinaria rilevanza, che fortunatamente inizia ad essere preso in considerazione. Tuttavia, basterà riportare al centro dell'attenzione il fattore demografico come elemento fondamentale per una soggettività sociale del lavoro, oppure andremo inevitabilmente verso una polverizzazione nell'ambito della quale resisteranno soltanto i singoli lavoratori con un potere contrattuale maggiore, che però continueranno ad operare in una sorta di bolla di isolamento.

## Seconda parte

*Vincenzo Bavaro*

Mi pare di poter sintetizzare l'insieme degli interventi con un razionale filo logico intorno alle due questioni poste da me all'inizio. Anche Giovanni Paglia ritiene che la prima condizione necessaria per riattivare un processo di democratizzazione economica e sociale è da ricercare nel ritrovare una soggettività del Lavoro, attualmente frammentato, disperso, indebolito. Mi sovviene il tentativo faticoso del sistema di relazioni industriali di recuperare compattezza e solidità come nei tentativi di contrattazione collettiva inclusiva – mi riferisco innanzitutto al nostro Paese – nei tentativi di governare l'intero processo produttivo nella catena di produzione del valore; tentativi di contrastare i fenomeni di frammentazione, contrastare la legislazione contro la precarietà che coincidono col processo di impoverimento del lavoro e che sono il primo indice di oligarchia economica.

Su questo mi pare che Marco Lai ponga come questione preliminare ed essenziale della democrazia economica il tema della partecipazione. La democrazia partecipata presuppone però una condivisione di valori, o quantomeno di obiettivi come sembra che accada quando la condivisione del valore della tutela della salute – come richiama Chiara Gribaudo – sia un esempio emblematico di partecipazione democratica. Sappiamo tutti che la protezione delle condizioni di salute rappresentano un costo importante nella competizione mercantile. Eppure, il valore della salute pone un vincolo alla competizione. Allora la domanda è d'obbligo: soltanto la tutela della salute merita tale vincolo al mercato?

Mi pare che la posizione di Francesco Sinopoli sia chiaramente a favore di un capovolgimento della filosofia politica di cui è espressione l'attuale ordine economico-giuridico che regola il capitalismo e il lavoro. Un capovolgimento che dovrebbe portare a fare delle esperienze di solidarietà sociale che ci ha presentato Stefano Consiglio un paradigma dominante e non residuale dell'esistente.

Prima di congedarci, allora, vorrei porre un'ultima domanda con riferimento a una questione che ci poneva questa mattina il professor Brancaccio: la centralizzazione del capitalismo finanziario, coincide con un impoverimento dei salari, cioè con un indebolimento del Sindacato. Mi sovviene la relazione che Mario Draghi ha presentato alla Commissione europea nel settembre 2024, allorché ha richiamato un dato che riguarda l'Unione Europea degli ultimi 30-35 anni in base al quale mentre tutto il Pil europeo è cresciuto di circa il 9%, i salari sono scesi del 6%; e parliamo di media europea. La questione da discutere è ovvia quanto semplice: questo fenomeno economico ha correlazione con la questione democratica?

Ricominciamo il giro degli interventi nello stesso ordine.

*Giovanni Paglia*

Io credo che la questione del salario in questo momento, in Italia perlomeno, sia LA questione; ma non semplicemente per un problema di democrazia, bensì proprio per un fatto di tenuta sociale, che è una cosa perfino più rilevante della democrazia.

Quando tu hai una parte importante del lavoro dipendente che è ufficialmente in condizioni di povertà relativa, o addirittura in condizioni di povertà assoluta, hai una prospettiva che ti mette in condizione di sapere già da adesso che questi lavoratori poveri produrranno nell'arco di una ventina d'anni pensionati poveri, e che quindi si andrà a interrompere anche quel meccanismo di *welfare* familiare che in qualche modo ha fatto da contraltare all'impoverimento di intere generazioni degli ultimi trent'anni. Attualmente abbiamo risparmi che sostengono salari poveri, hai pensioni relativamente alte che sostengono i redditi bassi delle giovani gene-

razioni; ma da qui a trent'anni il risparmio risulterà consumato, avremo pensioni basse, a parte l'incognita dei salari.

Quindi, se vogliamo evitare questo destino, scritto nella traiettoria economico-finanziaria ordinaria, l'unica cosa che possiamo fare è alzare i salari, tutti. Noi stiamo facendo battaglie per il salario minimo, e credo che ciò sia una cosa giustissima, ma solo se la si interpreta come elemento di una complessiva lotta per alzare tutti i salari, tranne i massimi. Anzi forse, come ha ricordato il Presidente della Repubblica, i salari massimi hanno già forse superato anche la soglia di guardia delle disuguaglianze. Tolti questi salari massimi, per il resto c'è un tema generale di redistribuzione.

Ovviamente ci sono due difficoltà: uno è che se le catene di valore sono globali, ovviamente anche la questione salariale ha una dinamica che non è esclusivamente quella nazionale, cioè quella su cui interviene la contrattazione, su cui interviene la politica. La seconda difficoltà è che, in Italia in particolar modo, c'è una questione salariale dentro la questione salariale che è quella del pubblico impiego. Perché il pubblico impiego in questo momento è agganciato per sua natura all'altro tema, quello della tenuta dei conti pubblici, per cui ogni volta che si va ad alzare i salari si va direttamente a impattare sulla dinamica della spesa pubblica, e quindi c'è una naturale tendenza a contrarli.

Nessuno è stato trattato male come il pubblico impiego nel recupero rispetto agli ultimi tre anni di inflazione. Salari bassi nel pubblico impiego significa rischio di tenuta dei servizi pubblici essenziali, perché i servizi pubblici essenziali smettono di tenere se tu togli i finanziamenti; ma smettono di tenere anche se smetti di trovare lavoratori che li portino avanti. Noi oggi, almeno nella Regione che contribuisco ad amministrare, cominciamo ad avere problemi sul trasporto pubblico, sulla sanità, sulla scuola, sulla sicurezza, tutti causati dal fatto che la gente, dopo un mese di lavoro, se ne va perché con quel livello di salari non sta dietro al costo della vita presente nei nostri territori.

Questo è il tema, e io credo che dovrebbe riguardare la politica, il Sindacato, ma non solo. Esso dovrebbe riguardare la generalità della società italiana, perché quando si arriva al punto di rottura

non siamo più in presenza di una questione di quanto puoi risparmiare, ma diventa una questione di tenuta complessiva della società e dei servizi come noi abitualmente li intendiamo.

*Marco Lai*

Due spunti rispetto alla questione salariale e della competitività nel nostro Paese.

Innanzitutto, il tema salariale si affronta a mio avviso, più che attraverso un intervento legislativo, verificando l'effettiva applicazione dei contratti collettivi. Il problema è capire quali siano i contratti collettivi da prendere a riferimento per determinare la retribuzione minima adeguata. Questi non possono che essere i contratti collettivi sottoscritti dai «sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale», pena la frantumazione della rappresentanza e l'apertura al *dumping contrattuale*. La produttività peraltro è assai differenziata a livello aziendale o territoriale, e può essere contrattata e redistribuita sul piano salariale a tale livello.

C'è un altro profilo che è strettamente collegato al tema della produttività (e della partecipazione). È il tema delle competenze; si può fornire un apporto utile solo se si è formati; ciò implica il possesso non solo di competenze di carattere tecnico professionale, ma anche competenze trasversali e relazionali; la capacità cioè, accanto all'utilizzo dei nuovi sistemi digitali, di rapportarsi al meglio con tutti i soggetti della comunità aziendale.

La risposta su questione salariale e produttività consiste dunque nel promuovere la partecipazione e la contrattazione collettiva, specie a livello aziendale e territoriale, nonché la formazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze.

*Chiara Gribaudo*

Intanto condivido molto le cose che ho sentito. La questione salariale è centralissima, è evidente, però vorrei segnalare un aspetto di estrema attualità: come sapete si sta parlando della manovra di bilancio di riduzione dell'Irpef, ma fatemi dire che per aumentare i salari non basta la via fiscale e neanche la detassazione

degli aumenti, anche contrattuali, che per carità sono dei palliativi ma sicuramente non sono sufficienti.

Voi sapete, è stato ricordato da Paglia, che come opposizioni stiamo facendo unitariamente una battaglia – per fortuna dico io, e aggiungerei anche tardivamente – sul salario minimo; una battaglia che forse serviva già un po' di tempo fa, ma comunque meglio tardi che mai, tanto non mi pare che questo governo sia intenzionato a prendere la questione sul serio.

Il rischio è che si operi deviando dal tema, come veniva ricordato, laddove abbiamo, invece, la necessità di porre al centro la questione salariale, nel senso di migliorare i salari più bassi e la qualità della contrattazione, della rappresentanza.

Però, come possiamo stimolare gli investimenti? Con un 5.0 che nessuno ha usato? con una legge di bilancio che ha effetto zero sul Pil? Segnalo che non lo dico solo io che sto all'opposizione: lo stanno certificando loro, che sono al governo. In realtà siamo in una situazione in cui non esiste una visione di politiche industriali, e questo è un primo grande problema; per la verità non solo da oggi, ma oggi più che mai non c'è una visione di politiche industriali che portano produttività; da quello possono nascere relazioni industriali in cui c'è qualcosa da dividere, qualcosa su cui al limite anche attivare un conflitto.

Lo voglio ricordare qui proprio perché anche le grandi conquiste sindacali si sono ottenute nelle fasi di crescita; quindi investimenti formazione, competenze, politiche industriali. Io vengo da una regione, il Piemonte, e oggi le prime quattro aziende della Regione sono a Torino, tutte legate però alla Pubblica Amministrazione: sostanzialmente la più grande azienda è il Comune di Torino, poi c'è l'Università, poi c'è un collegato all'Università poi c'è la Regione Piemonte. Le prime quattro sono queste qua a Torino, pensate! A Torino che non è stata solo Fiat, ma anche Olivetti (a proposito di squilibrio e di scompensi), e fatemi dire anche la Cerenca, che forse conoscono in pochi ma che è un'azienda che progetta software di intelligenza artificiale, e che oggi vuole lasciare a casa 45 lavoratori con delle competenze elevatissime. I lavoratori sono iperqualificati, si ricollocheranno domani mattina per inten-

derci, cioè non c'è un problema di ricollocamento, ma c'è un problema di come si fanno fuggire le competenze che sono nate e cresciute in Italia. Poi c'è chi si riempie la bocca di Made in Italy, ma in realtà così si fa fuggire la cultura, le basi su cui si sono fondate delle aziende. Si tratta di una storia importante del nostro Paese e mi pare di poter dire che non vedo situazioni di miglioramento, anzi l'azienda scappa, i lavoratori si ricollocano magari anche all'estero, con le competenze che si sono costruite nel nostro Paese.

Anche la pubblica amministrazione viene bistrattata, maltrattata, nonostante qui vengano a formarsi peraltro anche ragazzi e ragazze da altre parti del mondo, e poi vanno altrove a produrre e a costruire innovazione.

Insomma, tutto questo andrebbe inserito in un dibattito serio e costruttivo anche nelle sedi istituzionali – non solo politiche –, ma purtroppo mi pare di poter dire che c'è molta difficoltà a farlo. Invece è importantissimo, e vi ringrazio di questa occasione: credo che siano importanti questi seminari, perché qui oggi abbiamo discusso del cuore delle prospettive di questo Paese e sono convinta che possiamo e dobbiamo insieme costruire qualcosa di importante.

*Francesco Sinopoli*

Stamattina mi sembra che Lisa Dorigatti citasse una delle Bibbie dell'*Ecclesia Militans* neoliberale, ovvero uno dei rapporti della Oecd, del 1994. Poi anche loro hanno dovuto riconoscere che la distruzione del potere sindacale organizzato ha determinato quello che è sotto gli occhi di tutti, una crisi della partecipazione alla vita pubblica dei lavoratori per negazione di *voice*, e una evidente crisi dei salari. Le due cose sono collegate.

Adesso non abbiamo tempo per approfondire il tema, ma desidero sottolineare che la politica dei redditi in Italia ha una specialità che dobbiamo ricordarci: noi siamo l'unico Paese che è riuscito a ridurre i salari dal 1991 ad oggi, ed è una cosa su cui bisogna riflettere. Noi sappiamo perfettamente come siamo arrivati all'accordo del 1993 dopo il disastro del 1992; sappiamo perfettamente

che il doppio livello di contrattazione si basava sull'idea che la contrattazione di secondo livello si sarebbe allargata, non si sarebbe ristretta, perché non potevano immaginare che il sistema produttivo italiano sarebbe stato polverizzato dopo le privatizzazioni. Non dobbiamo pensare che quando abbiamo firmato gli accordi sapevamo tutto o potevamo prevedere tutto. Anche le cose buone che abbiamo fatto a volte non erano buonissime. Ma dopo il 1993 è stato fatto di molto peggio, noi abbiamo adottato l'Ipca che ha determinato il collasso dei salari durante l'inflazione da Covid e post covid, da strozzamento delle catene di approvvigionamento dopo l'impennata dei costi dell'energia.

Ci sono delle cose note su cui evidentemente abbiamo bisogno di intervenire. Una di esse, che è assolutamente inutile rendere centrale in questa riflessione, è la produttività. I dati di Mediobanca dicono che su 1905 società quotate in borsa, la produttività è moltissimo cresciuta in quelle società ed è stata realizzata grazie all'abbattimento del costo del lavoro. Poi abbiamo un problema di specializzazione produttiva, perché non è che la produttività si determina ovunque allo stesso modo. La produttività si può determinare per investimenti in scienza e tecnologia, o si può fare risparmiando sul costo del lavoro, aumentando l'intensità delle prestazioni, aumentando gli orari.

Noi in questo momento abbiamo bisogno di redistribuire la ricchezza che già si produce e di aumentare i salari. Questo si fa rafforzando la contrattazione collettiva, si fa stabilendo delle regole, e le regole sono innanzitutto l'applicazione dell'articolo 39 della Costituzione. Bisogna tornare a supportare la contrattazione collettiva, che non si regge più sulla base di un principio volontaristico. Questo lo diceva già Romagnoli venti anni fa, e aveva ragione e questo adesso lo sappiamo. Abbiamo bisogno di interventi a supporto della contrattazione.

La prima cosa è l'articolo 39. Siccome giustamente è stato citato D'Antona, spesso mi chiedo come sarebbe la nostra contrattazione nei settori privati se avessimo avuto una legge sulla rappresentanza non solo nel settore pubblico, ma in tutto il mondo del lavoro; nessuno discuterebbe sul fatto che le Rsu ci possono o non

ci possono essere, perché ce le avremmo dappertutto e avremmo una contrattazione collettiva pulita, senza *dumping* salariale. In realtà, per concludere, ciò che si deve fare per aumentare i salari sappiamo tutti come farlo.

*Stefano Consiglio*

Riprendendo la parola, desidero sempre mantenere la prospettiva di chi guarda la realtà dal Sud.

Il tema dei *working poors*, dei salari bassi è un tema fondamentale. Credo, peraltro, che ce ne sia un altro, soprattutto al Sud, dove ci sono tassi di disoccupazione femminile che rendono tutto molto più complicato. Per poter fare i figli servono famiglie con due stipendi più o meno stabili e dignitosi; quindi il tema di incrementare e sviluppare politiche per innalzare l'occupazione femminile è cruciale; a quel problema nazionale dei salari bassi io credo, insomma, che bisogna anche aggiungere quest'altra dimensione, senza la quale poi noi non facciamo ripartire nemmeno il trend demografico.

## Conclusioni

*Vincenzo Bavaro*

Bene, mi pare che anche questo secondo giro abbia toccato aspetti di grande rilievo politico ed economico. Diciamo dunque che la nostra Tavola rotonda potrebbe fermarsi qui. Permettetemi peraltro, di aggiungere soltanto poche parole di conclusione.

La mattina e il pomeriggio di questa intensa giornata di studio sono state divise sulla base di due diverse dimensioni della democrazia economica: macroeconomica e microeconomica. Da una parte la democrazia economica nel senso generale, il ruolo che possono avere le forze sociali di rappresentanza del lavoro (principalmente sindacali ma anche – laddove esistessero – forze politiche) a livello macro; dall'altra il tema dei soggetti, delle modalità, dei tempi della democrazia economica a livello micro, intendendo con tale espressione riferirci all'impresa, ma anche ai territori in cui esse operano.

Questo è dunque il tema sul tappeto: quale rappresentanza del lavoro, con quali poteri per definire questa democrazia, sia macroeconomica sia microeconomica. Più specificamente, con un'attenzione dedicata soprattutto alla dimensione microeconomica, l'interrogativo si deve spingere fino a specificarsi come sinonimo esclusivo del termine «partecipazione».

La mia sensazione, però, è che questa attenzione alla dimensione microeconomica sia andata crescendo perché si è imposto il paradigma dell'aziendalizzazione dell'ordine giuridico, un sistema in cui il motore dell'ordine sociale non è più lo Stato con le sue forme di sovranità democratica e popolare bensì l'Impresa come Attore principale, unico nel mercato globale.

Perché nella Repubblica italiana nei primi 40 anni non ci si è posti il problema di attuare l'articolo 46 della Costituzione? Possiamo rispondere dicendo che in quel primo quarantennio c'è stato un po' più di democratizzazione dell'ordine economico nel nostro Paese? La sensazione è che quando abbiamo avuto più democrazia macroeconomica non ci siamo posti il problema di implementare la democrazia microeconomica. Invece, oggi, diventa una questione necessaria, una via di fuga necessaria? In ogni caso, c'è un nesso fra queste due dimensioni tant'è che l'una cresce quando cala l'altra? Quello che si può dire è che tutte queste domande non sono altro che un corredo alla questione principale che riguarda non tanto un certo specialismo scientifico-disciplinare ma l'orizzonte politico di tutto l'ordine sociale vigente: la questione del lavoro democratico.