



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

**Partecipazione:  
il compimento  
della democrazia**

**27**  

---

**23**

**WORKING  
PAPER**

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione  
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione  
workingpapers@fondazionetarantelli.it  
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo  
In redazione: Giampiero Guadagni, Ettore Innocenti, Natale Madeo, Damiano Laurenti e Ulderico Sbarra, redattori;  
Roberta Collura, segretaria di redazione.

wp n. 27, giugno-luglio 2023

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)  
Edizioni Lavoro, via G.M. Lancisi 25, Roma

**ISSN 2531-8586**



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

## IN QUESTO NUMERO

Una grande riforma istituzionale  
*di Giampiero Guadagni*

4

## EDITORIALE

Partecipazione al lavoro.  
Il rilancio forte della Cisl  
*di Luigi Sbarra*

6

## APPROFONDIMENTI

Per una democrazia compiuta  
*di Giuseppe Gallo*

10

Peculiarità e contenuti della proposta Cisl  
*di Emmanuele Massagli*

21

## INTERVISTE

Partecipazione dei lavoratori. Capitolo  
importante delle riforme istituzionali  
a colloquio con Sabino Cassese  
*di Giampiero Guadagni*

28

## I CASI

Ducati, un *team work* per migliorare  
l'efficienza dei processi produttivi  
*di Roberta Castronuovo*

31

Enel: l'esperienza degli organismi  
bilaterali dal 2012  
*di Mario Marras*

35

Luxottica, esperienza articolata  
e in evoluzione  
*di Sergio Spiller*

38

## DIMENSIONI

Nuove forme di partecipazione  
per salvare la democrazia  
*di Donato Speroni*

42

Il valore, gli strumenti e gli attori europei  
della democrazia partecipativa  
per un'Europa più resiliente  
e all'altezza delle sfide  
*di Andrea Mone*

46

## QUADRO GIURIDICO

L'argine della partecipazione alla crisi  
della democrazia rappresentativa  
*di Ettore Innocenti*

51

## LA PENNELLATA DI ULDE

Democrazia & Lavoro  
*di Ulderico Sbarra*

54



*RSVP. Rispondi Se Vuoi Partecipare.* Alla vigilia della Festa della Repubblica ha davvero il sapore dell'invito a una festa della democrazia l'avvio da parte della Cisl della raccolta di firme a sostegno della legge di iniziativa popolare sulla «Partecipazione al Lavoro».

In questo 2023 si celebrano i settantacinque anni della Carta costituzionale: e l'obiettivo del sindacato di via Po, sottolinea il segretario generale Luigi Sbarra nel suo editoriale, è quello di «dare finalmente attuazione all'articolo 46 della nostra Costituzione e creare le condizioni strutturali per un nuovo rapporto tra capitale e lavoro, responsabile e generativo». D'altra parte, «la partecipazione dei lavoratori è, del resto, un tema insito nella cultura e nei valori della Cisl sin dalle sue origini».

Osserva in proposito il presidente della Fondazione Tarantelli Giuseppe Gallo: «Il pensiero politico della Cisl, dall'origine, a partire da Giulio Pastore, si insedia proprio nel tornante decisivo [...] delle promesse non mantenute della democrazia e del suo sviluppo sino al coinvolgimento, nelle sue regole, dei centri di potere economico e sociale che ne sancirebbe l'approdo a una democrazia compiuta». Gallo si chiede e chiede se esista un rapporto fra la crescita delle cosiddette democrazie illiberali e l'infinito rinvio del compimento della democrazia liberale nella democrazia partecipativa.

Anche in questo senso la partecipazione è una grande riforma istituzionale. Lo sottolinea con grande forza Sbarra. E la sua non è certo un'osservazione formale, in una legislatura come quella che si è aperta nell'ottobre scorso e che l'attuale maggioranza definisce costituente. E se l'obiettivo delle riforme è quello di migliorare il funzionamento della democrazia, non si può non considerare la sfida di un nuovo rapporto partecipativo tra impresa e lavoro che concorra a realizzare e rafforzare l'eguaglianza sostanziale e la democrazia sociale ed economica del Paese.

Le riforme sono necessarie: non solo quelle legate al Pnrr sulle quali l'Italia ha preso impegni precisi. Ma anche quelle che servono a garantire e contemperare governabilità e rappresentanza, principi che hanno un valore economico intrinseco. Se il Paese negli ultimi trent'anni non è riuscito a incrociare investimenti e grandi riforme è anche per il fatto di aver vissuto esperienze di governi di durata brevissima. Per questo non possiamo guardare con distacco, tanto meno considerare un tabù, il dibattito politico-accademico

## Una grande riforma istituzionale

di Giampiero Guadagni



Giampiero Guadagni, coordinatore redazionale Working Paper - Fondazione Ezio Tarantelli

su temi come la legge elettorale, premierato e presidenzialismo, per non parlare dell'autonomia differenziata che ha evidenti ricadute sul tessuto sociale del Paese e che, nel caso di approvazione, andrebbe comunque bilanciata da solidi contrappesi.

Esistono peraltro diverse forme di partecipazione, come spiega nel suo approfondimento il presidente di Adapt Emmanuele Massagli: da quella organizzativa a quella strategica, da quella finanziaria-azionaria a quella derivante dalla contrattazione. Le numerose esperienze sul campo hanno generato pratiche davvero buone. Antonio Marras, componente della segreteria nazionale Flaei Cisl, ci spiega l'esperienza degli organismi bilaterali in Enel; la segretaria generale della Fim Cisl Emilia Romagna Roberta Castronuovo ci parla del *team work* in Ducati; Sergio Spiller, attuale responsabile della Cisl dell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, ci racconta l'articolata esperienza di Luxottica.

A queste forme potremmo aggiungere anche le forme indirette di partecipazione da anni maturate nel mondo angloamericano e che si sono gradualmente affermate anche nell'Europa attraverso la costituzione dei fondi complementari previdenziali.

La matrice partecipativa del sistema istituzionale, osserva Ettore Innocenti, trova riscontro nel diritto comunitario e in quello costituzionale.

Come ricorda Andrea Mone, responsabile Politiche europee Cisl, una concreta democrazia partecipativa implica la promozione di un effettivo dialogo sociale europeo e un rafforzamento della Ces nella sua azione di proposta e monitoraggio delle politiche europee.

Nel 2009 fu presentato un progetto di legge di promozione della partecipazione con un accordo bipartisan. Il tentativo fallì perché le



forze politiche e quelle sociali non ebbero la necessaria volontà di andare sino in fondo. Ma quattordici anni sono tanti. Nell'ultimo periodo, l'Italia ha conosciuto gli effetti del Covid, della guerra in Europa, di una crisi energetica e di un'inflazione che corre a doppia cifra, erodendo retribuzioni e risparmi di lavoratori e famiglie.

Oggi tutti dovrebbero essere più consapevoli che dalle crisi di sistema si esce cooperando e remando nella stessa direzione. Ognuno facendo la propria parte per promuovere la crescita della comunità nazionale nel segno della corresponsabilità. Questo significa mettere da parte l'antagonismo novecentesco e imboccare il cammino di relazioni industriali responsabili e generative, che diano ai lavoratori un ruolo centrale nelle dinamiche aziendali. Certo, è necessario che altri si uniscano alla Cisl in questo percorso per promuovere un'evoluzione del nostro modello di sviluppo.

A partire da Cgil e Uil, insieme agli altri interlocutori sociali e istituzionali, come Confindustria, che dovrebbe rendersi conto di come la partecipazione dei lavoratori faccia bene al benessere delle aziende, tanto più in questa nuova fase di segmentazione del mercato, tra forza lavoro digitale e forza lavoro non digitale.

I tempi per la partecipazione sono davvero maturi.

Con la presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare «La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori», avvenuta lo scorso 20 aprile presso la Corte di Cassazione di Roma, abbiamo avviato l'iter di raccolta firme per dare finalmente attuazione all'articolo 46 della nostra Costituzione e creare le condizioni strutturali per un nuovo rapporto tra capitale e lavoro, responsabile e generativo.

La partecipazione dei lavoratori è, del resto, un tema insito nella cultura e nei valori della Cisl sin dalle sue origini. Basti pensare che Giulio Pastore fu tra gli onorevoli promotori dell'emendamento che diede origine all'attuale articolo 46 e sin dal suo discorso tenuto all'assemblea costitutiva della Cisl, il 30 aprile 1950, sostenne con forza e lungimiranza un'idea di partecipazione come condizione sostanziale e necessaria per l'ampliamento della democrazia economica e l'emancipazione della persona.

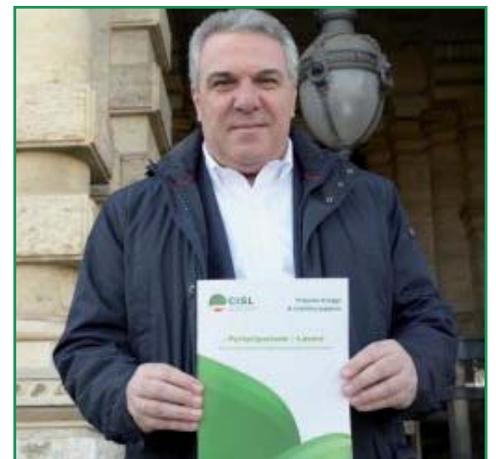
Un'idea che è impressa a chiare lettere nel nostro Statuto, dove tra i principi fondanti del sindacato confederale (articolo 2) si ribadisce l'intenzione di promuovere, da una parte, «la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'unità produttiva e la loro immissione nella proprietà dei mezzi di produzione» e, dall'altra, «la partecipazione dei lavoratori alla programmazione ed al controllo dell'attività economica».

Principi che rimandano a una piena valorizzazione dell'apporto dei lavoratori nelle scelte decisionali a diversi livelli e nelle diverse forme, che in oltre settant'anni abbiamo cercato di concretizzare sia nel dialogo interconfederale che nelle realtà d'impresa. Pensiamo agli impegni presi nel Protocollo del 23 luglio 1993 sull'azionariato diffuso o al rinvio alla partecipazione organizzativa nel «Patto per la fabbrica» del 9 marzo 2018. Ma pensiamo anche alle numerose esperienze sul campo – alcune delle quali sono al centro degli approfondimenti di questo Working Paper – in cui le nostre rappresentanze sindacali hanno promosso, in accordo con le controparti, pratiche innovative per portare la partecipazione nei settori produttivi e dei servizi, nei territori e nei singoli contesti aziendali.

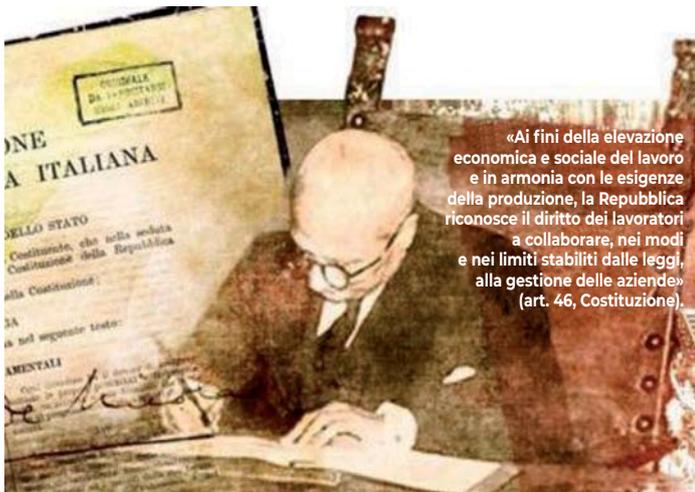
Oggi i tempi appaiono maturi per compiere un passo in più, provando a superare il carattere episodico di queste sperimentazioni e vincere quelle resistenze culturali, ancora diffuse sia nel mondo sindacale che datoriale, che hanno a lungo impedito la piena attuazione del dettato costituzionale e affossato i diversi disegni di legge sulla partecipazione

## Partecipazione al lavoro. Il rilancio forte della Cisl

di Luigi Sbarra



Luigi Sbarra, segretario generale della Cisl



che pure sono stati presentati nei decenni passati in Parlamento.

La crisi generata dalla pandemia da Covid-19 e, successivamente, lo shock energetico e l'inflazione scaturiti dal conflitto russo-ucraino, di cui stiamo pagando salati costi, hanno infatti evidenziato che dalle emergenze sistemiche non si può uscire da soli, così come è impensabile proporre soluzioni sostenibili e inclusive alle complesse sfide economiche e sociali imposte dalla transizione ecologica e digitale se si agisce in via unilaterale, zavorrati dall'antagonismo tipico del secolo scorso.

Lo abbiamo toccato con mano nel corso dell'emergenza pandemica, quando le Parti sociali hanno svolto un ruolo cruciale per garantire la tenuta economico-sociale del Paese, nel periodo di sospensione di tutte le attività economiche e produttive non essenziali o strategiche, lavorando insieme dentro la cornice disegnata dai tanti protocolli per la protezione dal contagio.

Lo leggiamo oggi, nei rinnovi dei contratti nazionali e di secondo livello che consentono di trovare un complesso equilibrio tra le esigenze delle imprese e dei lavoratori. Soluzioni di bilanciamento degli interessi che non sarebbe possibile raggiungere se avesse la meglio una visione solo conflittuale delle relazioni di lavoro o se si riponesse ogni

speranza soltanto sugli interventi legislativi, sempre in ritardo rispetto ai mutamenti sociali.

Oggi più che mai, data la complessità e instabilità del periodo che stiamo vivendo, promuovere la gestione cooperativa degli attuali problemi e trasformazioni significa rafforzare ancor di più e, se possibile, anticipare i tradizionali momenti di confronto tra azienda e rappresentanze sindacali, non relegandoli a una mera funzione distributiva dei risultati ottenuti da scelte compiute singolarmente, ma operando prima che queste vengano prese, oltre che durante i processi di cambiamento e innovazione.

Come si evince dalle previsioni inserite nella proposta di legge che abbiamo presentato in Cassazione, questo implica incoraggiare la partecipazione dei lavoratori, sia direttamente che per il tramite delle loro rappresentanze, a tutti i livelli della governance dell'impresa: a monte, riservando alle rappresentanze dei lavoratori posti negli organismi societari delle imprese; a valle, incentivando la distribuzione ai lavoratori di quote azionarie, profitti e risultati di produttività e performance; e durante le fasi di attuazione delle scelte strategiche, attraverso la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla definizione e implementazione dei piani di miglioramento e innovazione di singoli processi organizzativi e produttivi.

Solo garantendo questa circolarità e connessione tra i diversi momenti e processi partecipativi saranno possibili un rinnovamento integrale degli attuali modelli di conduzione delle imprese e delle relazioni industriali nonché una piena «elevazione economica e sociale del lavoro», come auspica la Costituzione.

In questo disegno, la formazione dei responsabili aziendali e dei rappresentanti dei lavoratori e il necessario accesso alla consulenza di esperti e professionisti sono essenziali



per abilitare una partecipazione sostanziale alla vita d'impresa, che non può prescindere dall'effettiva comprensione delle tematiche in discussione e dalla reale possibilità di affrontarle.

Sarebbe però sbagliato far derivare dalla necessità di una maggiore partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali un progressivo declino del ruolo della contrattazione collettiva.

Nella nostra concezione, infatti, non solo la contrattazione collettiva dovrebbe essere la fonte regolativa privilegiata delle dinamiche di partecipazione (poiché è solo l'intelligenza della prossimità che può permettere lo sviluppo di pratiche partecipative realmente plasmate sulle esigenze degli specifici contesti di lavoro), ma, sempre in virtù di una necessaria circolarità dei processi relazionali e di confronto, la stessa contrattazione dovrebbe anche beneficiare dei maggiori spazi dell'accresciuto controllo sulla vita d'impresa, definendo premi di risultato che siano connessi a reali obiettivi di miglioramento e innovazione, progettando percorsi formativi che siano davvero rispondenti ai fabbisogni di aziende e lavoratori o, ancora, regolando

regimi organizzativi e di orario che riflettano pienamente l'evoluzione dei prodotti e dei processi.

In altre parole, le crescenti complessità, velocità e indeterminabilità delle sfide che oggi investono il mondo del lavoro non eclissano l'importanza del momento negoziale e delle dinamiche redistributive sui risultati economici della produzione, ma amplificano la necessità di interazioni che intervengano anche prima e dopo le fasi tipiche della contrattazione, strutturando sedi e procedure adeguate per un confronto tra le parti che abbandoni logiche puramente vertenziali ed emergenziali, fondandosi sui valori della corresponsabilità e della fiducia reciproca e così garantendo progettazione e gestione continue e congiunte delle trasformazioni.

Del resto, è proprio questo che si sta sperimentando, pur in assenza di un quadro legislativo completo e coerente, in diverse realtà aziendali italiane che negli ultimi anni, attraverso la contrattazione collettiva, hanno definito e avviato pratiche di partecipazione gestionale, organizzativa ed economico-finanziaria dei lavoratori, con esiti soddisfacenti per lavoratori e management.



Il presente Working Paper della Fondazione Tarantelli raccoglie e descrive alcune di queste esperienze grazie alla testimonianza diretta dei protagonisti che, a partire dalla pratica quotidiana, ci aiuteranno a comprendere differenze, implicazioni e future traiettorie di sviluppo della partecipazione in Italia. L'obiettivo non è però quello di limitarci all'osservazione delle esperienze, ma di affiancare a queste un ricco confronto a più

voci, con gli interventi e le interviste a importanti esponenti dell'accademia, delle istituzioni e delle realtà associative e con un focus sugli spunti che arrivano dal contesto europeo. Tasselli che ci aiuteranno non solo a ricostruire lo stato dell'arte, ma anche a esplorare le potenzialità di un tema, quale quello della partecipazione, che intendiamo rilanciare con forza, oggi, con la nostra proposta di legge.



## LA DEMOCRAZIA DEGLI ANTICHI

Platone nel dialogo della maturità (datato intorno al 360 a.C.) intitolato *Politico* (Laterza, Roma-Bari 1971) definisce la celebre tassonomia delle forme di governo e delle loro rispettive degenerazioni:

- monarchia (*basiléia*), alla quale corrisponde la forma degenerata della tirannide (*tyrannis*);
- aristocrazia (*aristokratia*), che può degenerare in oligarchia (*oligarchia*);
- democrazia secondo le leggi (*demokratia*), la cui caduta degenerata risiede nella democrazia nell'interesse dei governanti.

Il criterio di discernimento tra le forme rette e le forme degenerate di governo è rappresentato dall'assunzione, come fine dell'azione politica, del bene comune universale della *pòlis* o degli interessi particolari dei governanti e dei gruppi sociali che rappresentano.

Per Platone la democrazia non è la miglior forma di governo: la concorrenza e lo scontro di interessi fra gruppi sociali, la blandizie, la demagogia, la manipolazione della verità per catturare il consenso, la dipendenza dei leader vincenti dagli interessi particolari della loro maggioranza, tutto ciò confligge con il bene comune universale della *pòlis*. Coerentemente, nella classificazione platonica, la democrazia secondo le leggi è l'ultima e la meno auspicabile delle forme rette di governo, quella che meno garantisce sull'assunzione e sulla gestione del bene comune della *pòlis* come missione esclusiva del governo e, simmetricamente, nelle forme degenerate, la democrazia è la meno peggio rispetto alla tirannide e all'oligarchia che, liberate dal vincolo del governo dei molti, assumono l'interesse dei governanti come fine esclusivo. La peggiore delle forme di governo migliori e la migliore di quelle peggiori; Platone non è, propriamente, un vessillifero della democrazia!<sup>1</sup>

Nell'opera politica fondamentale, intitolata *Repubblica* (*Politèia*, scritta fra il 380 e il 370 a.C.), Platone disegna precisamente l'organizzazione ideale della società, dello Stato e del governo, modellata sulla struttura dell'anima (anima razionale, la cui virtù è la sapienza; anima irascibile, la cui virtù è il coraggio; anima concupiscibile, la cui virtù è la temperanza), ovvero su un dispositivo antropologico che nei singoli

<sup>1</sup> L. Marchettoni, *Breve storia della democrazia. Da Atene al populismo*, Firenze University Press, Firenze 2018.

## Per una democrazia compiuta

di Giuseppe Gallo



Giuseppe Gallo, presidente Fondazione Ezio Tarantelli

individui si differenzia (il Demiurgo ha forgiato gli uomini con metalli diversi), accentuando un carattere prevalente che ne prefigura la vocazione e il ruolo naturale nella comunità della *pòlis*. Gli individui a maggior tasso di razionalità (filosofi) avranno, pertanto, compiti di governo; gli individui dotati di passione e di coraggio saranno i custodi-difensori della *pòlis*, gli individui pragmatici con il gusto e l'arte del fare saranno impegnati nelle attività produttive e commerciali. La giustizia è la virtù che armonizza tutte le diverse capacità e vocazioni.

L'organizzazione della società, dello Stato e del governo sarà, pertanto, giusta perché fondata sulle costitutive vocazioni differenziate dell'anima e della natura umana, per cui se i cittadini saranno giusti anche lo Stato sarà giusto in quanto espressione armonica delle diverse capacità delle classi.

Ne deriva la preferenza platonica per la forma monarchica di governo, i re-filosofi, poiché una buona politica richiede una filosofia che definisca il giusto, il vero, il buono universali e le competenze per amministrarli, nonché l'adozione di misure radicali per impedirne l'involuzione degenerativa, quali la soppressione della famiglia, la comunità delle donne, l'appartenenza dei figli alla comunità che ne cura l'educazione, la crescita e il ruolo nella *pòlis*, nonché l'abolizione della proprietà privata per i reggitori dello Stato (filosofi e custodi-difensori), fonte di egoismi individuali e collettivi, di conflitti, di instabilità, regno del particolare incompatibile con il fine di giustizia universale.

Nelle *Leggi*, l'opera della vecchiaia (probabilmente completata dall'allievo Filippo di Opunte dopo la morte di Platone), la democrazia viene, decisamente, rivalutata al pun-



Raffaello, *Scuola di Atene*, particolare con Platone e Aristotele, 1508-1511, Città del Vaticano, Musei Vaticani

to di considerarla, insieme alla monarchia, la matrice delle altre forme di governo che da esse derivano, e il modello ideale della Repubblica viene riequilibrato con l'ammissione della famiglia e della proprietà privata sottoposta a un severo controllo per evitare la crescita delle diseguaglianze.

Nel tormentato rapporto di Platone con la democrazia incidono, verosimilmente, le vicende storiche della decadenza di Atene dopo l'età dell'oro di Pericle (461-429 a.C.):

- la sconfitta di Atene nella guerra del Peloponneso con Sparta (431-404 a.C.);
- la resa di Atene nel 404 a.C.;
- l'insediamento del governo oligarchico dei Trenta Tiranni (presieduto da Crizia, zio di Platone e allievo di Socrate);
- la sua breve durata e il ritorno degli esuli democratici guidati da Trasibulo con la restaurazione democratica nel 402 a.C.;
- il processo e la condanna a morte di Socrate (maestro ineguagliato di pensiero e di vita per Platone) nel 399 a.C.;
- la travagliata, turbolenta (relativamente oscura) esperienza fallimentare dei tre viaggi a Siracusa nel tentativo, fra altri, di formare un re-filosofo e mettere il modello alla prova della sua fattibilità storica ed efficacia politica.



La Tracia, regione storica nell'estrema punta sudorientale della penisola balcanica, © Stoyan Haytov

Siamo debitori verso Platone (dopo quasi 2 millenni e mezzo) per l'inizio della riflessione sulla miglior forma di governo (anche verso Erodoto, lo Pseudo Senofonte, Pericle per il celebre discorso sulla democrazia ateniese), ricordando che la democrazia della Grecia antica non era universale (i diritti politici di cittadinanza erano limitati ai nati in Atene da padre, prima, e anche da madre ateniesi, poi, con Pericle, ed escludevano i minori di 20 anni, gli schiavi, le donne, gli stranieri-meteci); era una democrazia diretta (i cittadini-*polítai* nel V-IV secolo oscillavano fra i 30.000 e i 60.000 su una popolazione di 250.000-300.000 abitanti e la partecipazione all'Assemblea-*Ekklēsia* non superava mediamente le 2000-3000 persone); ricorreva al sorteggio per ricoprire ruoli di rappresentanza della *Pòlis* (nell'intento della miglior formazione alla cittadinanza unendo al ruolo di elettore anche il ruolo temporaneo di responsabile di funzioni di governo); la dimensione era quella delle città-Stato.

Aristotele, il miglior allievo di Platone, meteco perché nato a Staggirà in Tracia, fonda la *Pòlis* e lo Stato seguendo una linea di pensiero, in linea di principio, non diversa da quella platonica. Nella *Politica*, infatti, egli sostiene che: «È, perciò, manifesto che la città è un fatto naturale e che l'uomo è un animale per natura sociale. [...]

Per natura, quindi, la città è la condizione della famiglia e del singolo: il tutto, infatti, è necessariamente condizione della parte, poiché tolto il tutto non si ha né piede, né mano, se non di nome, [...] infatti il valore di ogni organo consiste nella sua funzione e nella sua potenza. [...]» (Aristotele, *Politica*, I, 2, 1252b-30-1253°, Utet, Torino 2006).

Fine dello Stato è organizzare le condizioni della piena espressione e realizzazione della natura umana in un'armonica composizione delle diverse attitudini di ciascuno, ovvero in una unità regolata da un'eguaglianza relativa che offra a tutti egualmente la possibilità di realizzare la propria specifica disposizione in modi diversi. Il principio è affermato, oltre che nella *Politica*, anche nell'*Etica Eudemia* e nell'*Etica Nicomachea*: «La città differirà anche da un aggregato etnico, appunto per l'eterogeneità dei suoi componenti [...] l'unità, infine, risulta da elementi di specie diverse. Perciò, l'antitesi nell'eguaglianza salva la città, come abbiamo detto nei trattati sulla morale» (ivi, II, 2, 1261° 22).

Ne consegue che lo Stato è giusto quando crea le condizioni della società giusta declinando il principio di giustizia, così inteso, in concrete politiche di giustizia distributiva e correttiva.

Come afferma Marchettoni in *Breve storia della democrazia*, è manifesto che quante costituzioni perseguono la pubblica utilità, si mantengono integre, perché praticano la giustizia, ma quante mirano solo al vantaggio dei reggitori, sono viziate e rassomigliano alle degenerazioni delle costituzioni buone. Esse sono informate a spirito dispotico, mentre la città è un'associazione di uomini liberi.

Aristotele riprende e innova la tassonomia platonica delle forme di governo: «Siamo soliti chiamare regno quella monarchia che ha di mira il pubblico bene; il governo di pochi, che mira pur esso al pubblico be-

ne, aristocrazia [...]; quando poi la moltitudine governa per il vantaggio comune, questa democrazia prende il nome generico di tutte le costituzioni e si chiama politèia, cioè costituzione per antonomasia. [...] Ci sono, poi, le deviazioni da queste costituzioni, la tirannide dal principato, l'oligarchia dall'aristocrazia, la democrazia dalla politèia».<sup>2</sup>

La *politèia* è, per Aristotele, la miglior forma di governo: una sintesi fra il governo dei pochi e il governo dei molti che disegna un'architettura istituzionale con bassi requisiti censitari per accedere all'Assemblea (tipico della democrazia), ma sostituisce l'istituto del sorteggio con l'elezione dei più competenti e meritevoli alle magistrature della *pòlis* (tipico dell'aristocrazia).

Nell'imponente ricerca e classificazione di 158 costituzioni esistenti nel mondo greco ad opera del Liceo aristotelico, delle quali conosciamo soltanto brevi estratti e molti frammenti dalla tradizione indiretta, ad eccezione della Costituzione degli ateniesi (*Athenáion politèia*) giunta sino a noi quasi integrale, Aristotele studia le condizioni storiche di realizzazione della miglior forma di governo e, con straordinario rigore, le composizioni sociali che possono favorirla o contrastarla.

«Se è giusto l'aforisma, da noi formulato nell'Etica, che la vita felice è quella secondo virtù, priva di impedimenti, e la virtù è nel mezzo, in tal caso la vita che toccherà questa meta, accessibile ad ognuno, è la migliore. E

«La città differirà anche da un aggregato etnico, appunto per l'eterogeneità dei suoi componenti [...] l'unità, infine, risulta da elementi di specie diverse. Perciò, l'antitesi nell'eguaglianza salva la città, come abbiamo detto nei trattati sulla morale».

questi termini medesimi di virtù e di vizio, sono necessariamente caratteristici della città e della costituzione, poiché la costituzione è la vita della città. In tutte le città vi sono tre classi, quella dei molto ricchi, quella dei molto poveri e la terza formata da quelli che hanno fortune medie. Poiché, dunque, si conviene che la moderazione e la media rappresentino il meglio, è manifesto che tra gli strumenti di prosperità civile

il più efficace sia quello fornito dalle fortune medie, poiché l'uomo, in queste condizioni di vita, più facilmente obbedirà ai dettami della ragione. [...] L'associazione civile è quella degli uomini di media fortuna e si ritiene che siano ben governate quelle città nelle quali la classe media sia numerosa e più forte di ambedue le altre».<sup>3</sup>

Come per Platone, solo il governo della legge è al riparo dalle passioni, dalle pochezze, dalle miserie, dalle parzialità, dai conflitti che caratterizzano il governo degli uomini e l'educazione dei cittadini risulta, a tal fine, decisiva.

Con Aristotele, a buon diritto, gli storici stabiliscono l'esordio del pensiero politico democratico in Occidente.

Per la prima volta, Aristotele sostiene, attraverso ricerche storiche rigorose e argomentazioni profonde, che un governo dei molti, capace di educare i propri cittadini, di selezionare e di eleggere la sua rappresentanza politica, è in grado di interpretare, con coerenza, i valori universali costitutivi della *pòlis*

<sup>2</sup> Aristotele, *Politica*, cit., III, 5, 1279a-b.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

e di guidarla, con efficacia, alla realizzazione e al compimento dei suoi fini.

Non lo chiama democrazia ma *politèia*, per le ragioni in estrema sintesi esposte relative alla forma storica della democrazia ateniese; e tuttavia nel dibattito sulla democrazia degli antichi è la forma più prossima ai principi fondativi della democrazia dei moderni.

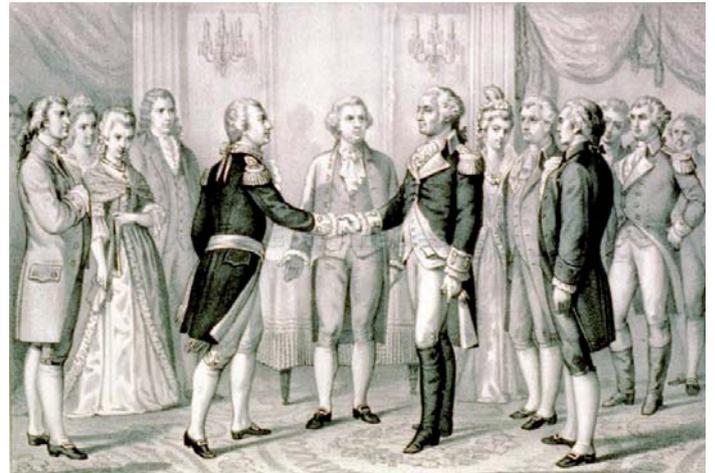
## LA DEMOCRAZIA DEI MODERNI

La moderna democrazia (a partire dalle due rivoluzioni inglesi del XVII secolo, dalle rivoluzioni americana e francese del XVIII secolo e dagli sviluppi storici che ne seguirono) si regge sul bilanciamento dei poteri, che nell'architettura costituzionale viene garantito dalla divisione fra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, mentre il rapporto fra elettori ed eletti, cittadini e rappresentanza politica viene presidiato dalle forme istituzionali di democrazia diretta alle quali i cittadini possono ricorrere per esercitare un controllo sulle scelte dei loro rappresentanti (la principale riguarda i referendum consultivi o propositivi, su materie definite, a livello nazionale o locale).

Norberto Bobbio ne ha dato una celebre definizione essenziale che traccia la linea di demarcazione fondamentale per riconoscere in un assetto istituzionale la presenza o l'assenza di democrazia. «Io ritengo che per dare una definizione minima di democrazia bisogna dare una definizione puramente e semplicemente procedurale, vale a dire definire la democrazia come un metodo per prendere decisioni collettive.

Si chiama gruppo democratico quel gruppo in cui valgono, almeno, queste due regole per prendere decisioni collettive:

1. tutti partecipano alla decisione direttamente o indirettamente;



Il primo incontro tra Washington e Lafayette a Philadelphia il 3 agosto 1777, Currier & Ives, New York 1876 ca., Washington, Library of Congress - Prints and Photographs Division

2. la decisione viene presa dopo una libera discussione, a maggioranza.

Queste sono due regole in base alle quali a me pare che si possa parlare di democrazia nel senso minimo e ci si possa mettere, facilmente, d'accordo per dire dove c'è democrazia e dove democrazia non c'è». <sup>4</sup>

La democrazia, così intesa, diventa l'architettura istituzionale di esercizio e di fruizione di tre libertà fondamentali: libertà civile, libertà politica, libertà sociale.

«Queste tre libertà sono l'espressione [...] della più alta ed umanamente più ricca concezione della vita e della storia che gli uomini abbiano creato nel corso dei secoli». <sup>5</sup>

Il postulato che fonda la libertà civile è «il riconoscimento dell'uomo come persona» e la visione di una società giusta nella quale il potere dello Stato ha limiti definiti e invalicabili che mettono i cittadini al riparo da ogni forma di oppressione spirituale, di intolleranza, di violenza fisica o morale, di dogmatismo.

Il principio al quale consegue la libertà politica è l'eguaglianza di fronte al potere politico

<sup>4</sup> Fondazione Einaudi, Torino, 28 febbraio 1985; intervista pubblicata in «Agorà», 13 novembre 2014.

<sup>5</sup> Articolo di Norberto Bobbio apparso sulla rivista «Risorgimento» nel 1958 e ripreso da Juan Carlos De Martin sul suo blog, <<https://demartin.polito.it/bobbio-democrazia>>.





dovrebbe avvenire quest'estensione delle regole democratiche? È la fabbrica. All'interno della fabbrica non esiste un regime democratico: le decisioni non vengono prese da tutte le parti che sono in gioco in quel centro di potere».

Alla domanda dell'intervistatore «Quindi Lei pensa che sia auspicabile questa autoterminazione della propria vita produttiva?» Bobbio risponde: «Io credo che questo sia l'ideale limite della democrazia» (intervista pubblicata in «Agorà», cit.).

## IL PENSIERO POLITICO DELLA CISL

Il pensiero politico della Cisl, dall'origine, a partire da Giulio Pastore, si insedia proprio nel tornante decisivo, successivamente definito da Bobbio, delle promesse non mantenute della democrazia e del suo sviluppo sino al coinvolgimento, nelle sue regole, dei centri di potere economico e sociale che ne sancirebbe l'approdo a una democrazia compiuta.

Pastore offre contributi preziosi e originali alla riflessione sulla frontiera avanzata della democrazia.

Certamente l'asimmetria fra diritti formali dichiarati nelle Costituzioni e nelle leggi e la traduzione storica sostanziale; asimmetria che, nelle società avanzate, investe in profondità i diritti sociali assai più dei diritti civili e politici.

Eguale, la necessità di invertire la relazione gerarchica fra i diritti, facendo degli ul-

timi, i diritti sociali, i primi, perché solo la loro fruizione storica e sostanziale può offrire fondamenta solide e pienezza di esercizio agli stessi diritti civili e politici.

Quale sarebbe il livello di esercizio attivo dei diritti civili e politici, il senso di appartenenza a una comunità, la disposizione a partecipare alle decisioni collettive in una società che non integrasse sostanzialmente nelle sue relazioni strutturali i diritti sociali, ovvero il diritto al lavoro, alla retribuzione e al reddito dignitosi, alla salute, alla previdenza, all'assistenza, all'istruzione e alla formazione, all'educazione dei figli, al futuro?

Quale sarebbe il tenore qualitativo delle libertà civili e politiche se la libertà sociale fosse tarpata dall'impossibilità di soddisfare i bisogni fondamentali relativi al valore, alla dignità della persona e della sua vita?

L'inversione gerarchica è, pertanto, un'operazione ontologica in senso proprio perché porre il fondamento nei diritti sociali «fa essere», offre consistenza e pienezza storica agli stessi diritti civili e politici.

Qual è il processo, nella visione di Pastore, in grado di cancellare l'asimmetria e realizzare l'inversione, in estrema sintesi, definita?

È quell'architettura istituzionale che Pastore chiama democrazia sostanziale e che noi chiamiamo democrazia partecipativa.

Si tratta, infatti, di innestare nelle istituzioni di governo della democrazia rappresentativa liberale stabili relazioni con le Organizzazioni rappresentative del lavoro e della società civile; innesto sistemico dal governo centrale, agli enti locali e territoriali, alle imprese che, per sua natura, diffonde democrazia nei centri di potere economici e sociali generando, come tutti gli innesti ben riusciti, un assetto istituzionale decisamente superiore: la democrazia partecipativa diffusa.

Le sue forme risiedono, in riferimento alle istituzioni politiche, nella concertazione con i governi centrali e periferici, in riferimento

alle imprese, nella contrattazione e nella partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali all'organizzazione del lavoro e alla corporate governance.

Uno sviluppo della democrazia, come quello appena prefigurato, che la condurrebbe

al compimento, sempre formalmente proclamato e mai realizzato (se non in poche circostanze emergenziali transitorie, peraltro gestite con incontestabile successo), sarebbe gravido di straordinarie, positive ricadute sociali e politiche.

Pastore ne fa oggetto di una riflessione critica quanto mai illuminante.

«Il sindacato democratico non può offrire collaborazione senza confronto e consultazione, perché ciò determina contraccolpi pericolosi, che non possono non recare nocimento alla precisazione ed alla crescita della coscienza associativa dei lavoratori e, quindi, nocimento ad uno dei sostegni più importanti dell'edificio democratico. Non valorizzate il sindacato, umiliate i lavoratori, il loro processo di autocoscienza, di ruolo, di entrata nello Stato, ma ciò facendo indebolite la democrazia, perché le impedito di radicarsi a livello popolare».<sup>7</sup>

Qui viene definita, con didattica chiarezza, una delle grandi originalità inedite della Cisl, il «sindacato nuovo», un sillogismo politico di straordinaria consequenzialità: la democrazia rappresentativa se non trova il suo radicamento popolare, se si riduce al voto pur importante, diventa sempre più vuota e formale perché non entra nella concretezza della vita delle persone. Per darle radici popolari che ne garantiscano forza, stabilità, durata storica è necessario un processo

*«Non valorizzate il sindacato, umiliate i lavoratori, il loro processo di autocoscienza, di ruolo, di entrata nello Stato, ma ciò facendo indebolite la democrazia, perché le impedito di radicarsi a livello popolare».*

di autocoscienza dei lavoratori, di consapevolezza del proprio ruolo collettivo e del proprio contributo sociale che da massa disgregata e dispersa li trasformi in una soggettività cosciente e coesa. Questo processo si realizza quando i lavoratori si organizzano in libera associazione sindacale, autonoma da partiti, ideologie, istituzioni, controparti, laica e aconfessionale, attraverso la quale partecipano alla vita pubblica, contrattano con le imprese i loro diritti e le loro tutele, contribuiscono con i governi a costruire il bene comune del lavoro nella sintesi del bene comune del Paese, entrando a pieno titolo nello Stato.

Pastore ha sempre testimoniato, con nitida, tenace, lungimirante determinazione la priorità strategica di abbattere la distanza fra Paese legale e Paese reale, l'ansia di progresso sociale e la ferma volontà dei lavoratori di conquistare un ruolo attivo nella vita dello Stato democratico. Il pluralismo istituzionale, infatti, come ricordava acutamente Carniti, non consiste soltanto nel numero di istituzioni ma nel riconoscimento di una pluralità di ordinamenti e di poteri autonomi. Solo a queste condizioni la democrazia formale diventa sostanziale, la democrazia rappresentativa liberale diventa compiutamente partecipativa perché il popolo lavoratore, attraverso le sue libere rappresentanze entra nello Stato, partecipa al

<sup>7</sup> G. Gallo, *Giulio Pastore e la Cisl: la necessità di una «conservazione creativa»*, in *Giulio Pastore e il sindacato nuovo*, a cura di F. Lauria e E. Innocenti, Edizioni Lavoro, Roma 2019, p. 78.



governo centrale e periferico del Paese e delle imprese, nell'assoluto rispetto dei ruoli costituzionali, offrendo alla democrazia la linfa vitale e la simbiosi con le sue autentiche radici popolari.

Prerogativa distintiva della Cisl è stato l'impegno sistematico, che ha accompagnato sino ad oggi la sua storia, per favorire esperienze inedite e aprire brecce innovative coerenti con questa visione strategica. Mi limito a ricordare, in estrema sintesi, all'inizio degli anni Cinquanta del Novecento (Consiglio generale di Bari, gennaio 1951; Consiglio generale di Ladispoli, febbraio 1953) la rifondazione delle relazioni industriali sull'articolazione fra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, sulla centralità delle risorse umane, sul governo della produttività aziendale, sui Comitati aziendali misti di produttività, sull'equa distribuzione salariale, inquadramentali,

occupazionale degli incrementi di produttività; gli Accordi di contrasto all'inflazione e di politica dei redditi;<sup>8</sup> gli Accordi di concertazione fra governo e Parti Sociali<sup>9</sup> che, ancorché non compiutamente realizzati (soprattutto in riferimento alle variabili strutturali di sviluppo del Paese), consentirono all'Italia di completare, con successo, la lotta all'inflazione avviata dieci anni prima, di uscire dalla grave crisi economica e finanziaria 1992-1993, di riequilibrare il debito pubblico, di stabilizzare il potere d'acquisto dei salari, di entrare nell'Euro a fine decennio.

Non meno rilevanti i tentativi di introdurre dispositivi di democrazia economica come fattori di potenziamento dello sviluppo del Paese. Certamente il Progetto di risparmio contrattuale sul quale la Cisl iniziò a riflettere, nella seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso sulla scorta del Piano Va-

<sup>8</sup> Protocollo Scotti, 22 gennaio 1983; Accordo 14 febbraio 1984 fra governo e Parti sociali esclusa la Cgil.

<sup>9</sup> Accordi sulla concertazione luglio 1992 e luglio 1993.

noni, sino a tradurlo in un dettagliato disegno di legge Storti 23 ottobre 1963, n. 648.

Il Progetto prevedeva che i lavoratori potessero, liberamente, destinare quote dei premi di produttività aziendali a un Fondo di investimento appositamente costituito (fu il primo fondo di investimento italiano), il quale avrebbe acquistato azioni e obbligazioni delle imprese col duplice obiettivo di potenziare investimenti, produttività, reddito, occupazione, sviluppo e, fatta salva la distribuzione dei dividendi ai lavoratori, di creare le condizioni giuridiche per la partecipazione dei lavoratori alla corporate governance.

Alla stessa finalità di creare una relazione virtuosa fra risorse finanziarie dei lavoratori e sviluppo del Paese appartiene il Progetto di Fondo di solidarietà nel 1980, ispirato da un'istanza profondamente solidaristica, all'interno di una tendenza economica recessiva segnata da investimenti *labour-saving* con impatti rilevanti di caduta occupazionale. «Il Fondo di solidarietà deve costituire uno degli strumenti per la partecipazione dei lavoratori al governo dell'economia nel quadro di una politica di programmazione. [...]

Il Fondo deve concorrere allo sviluppo del Mezzogiorno incoraggiando la diffusione della cooperazione e delle attività economiche autogestite».<sup>10</sup> Il Progetto prevedeva che il Fondo fosse finanziato attraverso il prelievo dello 0,50% sull'imponibile salariale dei lavoratori dipendenti, ai quali spettava, conseguentemente, la titolarità del controllo sulla gestione del Fondo, attraverso propri rappresentanti. Prendeva, così, forma ed efficacia operativa un istituto di democrazia economica che affiancava alle imprese un nuovo soggetto collettivo di investimento e sviluppo finalizzato alla creazione e al sostegno occupazionale, in una congiuntura di crisi.

Nonostante l'Accordo fra governo e Federazione unitaria Cgil, Cisl, Uil nel luglio 1980, che formulava il primo abbozzo del Fondo di solidarietà, la sua formalizzazione nel Protocollo del 22 gennaio 1983 e la costituzione dell'organo gestionale (Coopsind), il Progetto rimase inattuato. Tra i fattori ostativi, che ne impedirono il decollo, determinante fu, verosimilmente, l'intransigente opposizione del Pci e le divisioni indotte all'interno dello schieramento sindacale.

La visione della democrazia partecipativa, costante identitaria nel pensiero e nell'azione della Cisl, ha solide fondamenta nella filosofia della simmetria fra ruolo sociale e ruolo politico che la ispira: è la centralità del lavoro nei sistemi produttivi che ne legittima il ruolo partecipativo nelle relazioni sindacali, ovvero nella democrazia industriale; egualmente, è il contributo dei lavoratori allo sviluppo del Paese, impegnando direttamente i propri risparmi e destinandoli a investimenti produttivi, socialmente responsabili, nelle imprese, a legittimare le loro attese di partecipazione al governo delle imprese, ovvero di aprire spazi di democrazia economica.

È il contributo complessivo del lavoro alla produzione, al consumo, al risparmio, all'investimento che ne legittima il ruolo di attore concertativo nella costruzione del bene comune del Paese.

Fu questa convergenza *ante litteram* sul ruolo macroeconomico del lavoro e del sindacato per una strategia di sviluppo socialmente responsabile (e oggi ambientalmente sostenibile) a favorire l'incontro tra la Cisl ed Ezio Tarantelli, tra la più avanzata e creativa ricerca accademica e la lungimiranza di una lunga storia di militanza sociale.

A ben vedere, è la stessa filosofia che le Madri e i Padri costituenti hanno fatto propria elaborando l'articolo 99 della Costituzione

<sup>10</sup> Cgil, Cisl, Uil, 1981.

che prevede la consultazione obbligatoria fra le Rappresentanze sociali, organizzate nel Cnel, e i governi, su tutti i principali provvedimenti in materia economica e sociale. La lunga storia di impegno partecipativo, accennata, ha avuto un momento di straordinaria continuità e di perentorio rilancio attraverso la presentazione, il 20 aprile u.s. da parte della Cisl, della proposta di legge di iniziativa popolare «La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori». Essa rappresenta il compendio applicativo sistematico dell'articolo 46 della Costituzione (alla cui stesura Pastore contribuì direttamente in sede di Assemblea costituente) secondo il quale «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Si tratta del progetto di democrazia economica nell'impresa più completo della nostra storia, in coerenza con l'articolo 2 dello Statuto confederale, che articola la partecipazione del lavoro in tutte le sue forme: organizzativa, gestionale, economico-finanziaria, proprietaria, strategica e al governo dell'impresa, integrando e rafforzando il ruolo della contrattazione. Le numerose brecce partecipative, aperte dalle avanzate esperienze aziendali descritte nell'introduzione alla proposta di legge e i tentativi di estenderne il perimetro (Patto della fabbrica, 9 marzo 2018), trovano, così, la proiezione strategica sistemica alla quale hanno offerto contributi, concreti, importanti. A questa dimensione di pensiero e di azione, per noi identitaria, il numero 27 dei Working Paper riserva il rilievo che merita. La visione e la strategia originale di democrazia partecipativa, in breve tratteggiata, entrano direttamente nel dibattito sui limi-

ti della democrazia liberale, segnalati da Pastore e da Bobbio, indicando, con la lungimiranza che deriva dalla sintesi fra rigore di analisi e pragmatismo della militanza sociale, la possibile, vincente, storicamente matura uscita di sicurezza.

Ne consegue la domanda, a mio parere pertinente e necessaria: esiste un rapporto fra l'indebolimento e la crisi delle democrazie liberali, la crescita delle cosiddette «democrazie illiberali», il rafforzamento dei regimi autoritari, da un lato, e il pervicace, infinito rinvio del compimento della democrazia liberale nella democrazia partecipativa?



**Partecipazione**

## INTRODUZIONE

La proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla Cisl è un testo di legge compiuto, non un pretesto per una campagna di fidelizzazione associativa o una proposta di bandiera, che trova la sua giustificazione nella riattivazione del sentimento di appartenenza degli associati e per questo non si cura di essere legislativamente sostenibile e potenzialmente approvabile. Questa premessa è doverosa per sgombrare il campo da parallelismi con alcune grandi campagne popolari del passato – non soltanto in materia di lavoro – che hanno avuto come (legittima) finalità il rumore politico, più che la analisi del grado di realizzabilità delle proposte.

Forse anche per questo, dal 1980 alla scorsa legislatura, sono state presentate ben 262 proposte di legge di iniziativa popolare, ma di queste 151 non sono mai state neanche calendarizzate nei lavori parlamentari. Altre 108 si sono fermate nelle commissioni competenti. Solo tre sono diventate leggi, seppure non nella forma originaria, ma sempre entrando in nuovi veicoli normativi composti per aggregazione di progetti simili.

Si tratta delle proposte in materia di riconoscimento della validità del biennio di formazione professionale di base per l'innalzamento del diritto-dovere all'istruzione a sedici anni del 1999, entrata con modifiche nella legge 10 febbraio 2000, n. 30 (legge Berlinguer); di protezione della fauna selvatica e regolamentazione della caccia del 1989, approvata con modifiche nella legge 11 febbraio 1992, n. 157; di adozione e affidamento dei minori del 1982, approvata con modifiche nella legge 4 maggio 1983, n. 184.

Anche le più recenti proposte della Cisl in materia di fisco equo e giusto (2015) e la campagna della Cgil per la nuova carta dei diritti universali del lavoro (2019) si inseriscono nella nutrita schiera delle iniziative ignorate dal legislatore.

## I TRATTI DI ORIGINALITÀ DELLA PROPOSTA PER UNA NUOVA GOVERNANCE DI IMPRESA

Rispetto a quelle che l'hanno preceduta, la proposta della Cisl depositata in Cassazione il 20 aprile 2023 ha dei tratti di originalità che meritano di essere evidenziati.

### *La forza dello storytelling: antefatti*

L'iniziativa della Cisl ha radici profonde. Giulio Pastore è tra i firmatari dell'emendamento presentato nel 1947 da Giovanni Gronchi (successivamente, dal 1955 al 1962, presidente

## Peculiarità e contenuti della proposta Cisl

di Emmanuele Massagli



Emmanuele Massagli, ricercatore presso l'Università Lumsa e presidente di Adapt

della Repubblica), divenuto l'attuale articolo 46 della Costituzione. Non è certo un caso che Pastore condividesse la possibilità di una terza via tra il liberismo della mano invisibile di matrice statunitense e il dirigismo comu-

*La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende è un «diritto» (non una facoltà!), da concretizzarsi in conformità alla legge (mai approvata) e, soprattutto, in «armonia» (non in conflitto!) con le esigenze della produzione.*

nista di matrice sovietica: si tratta della tradizione figlia della dottrina sociale della Chiesa e del popolarismo cattolico. La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende è un «diritto» (non una facoltà!), da concretizzarsi in conformità alla legge (mai approvata) e, soprattutto, in «armonia» (non in conflitto!) con le esigenze della produzione.

Ne è così convinto, Pastore, e con lui la futura classe dirigente del sindacato, che la partecipazione dei lavoratori trova spazio già nell'articolo 2 dello Statuto della Cisl, fondata nel 1950.

Non obbligata dal necessario compromesso politico che ha interessato la norma costituzionale, questa disposizione è ancora più chiara: la partecipazione è un diritto che si esercita sia a livello macroeconomico (il coinvolgimento del sindacato nelle politiche nazionali) che a livello microeconomico, nelle imprese.

Merita di essere brevemente ricordata anche la mozione approvata nel Consiglio generale di Ladispoli del 1953, quella che viene definita di solito la «svolta» verso la contrattazione aziendale (la «contrattazione articolata»). In quel documento viene per la prima volta esplicitata una catena di concetti tanto

semplice quanto geniale: sostenere la via della responsabilità e del dialogo con la contrattazione vuol dire non avere paura di partecipare alle decisioni e ai risultati aziendali; ma perché si possa efficacemente contrattare e ancor più partecipare

in mondo competente è necessario scommettere sulla formazione dei sindacalisti. Contrattazione, partecipazione e formazione si affermano definitivamente come valori fondanti della Cisl. Settant'anni esatti dopo, queste tre parole si ritrovano al centro di una proposta di legge

di iniziativa popolare figlia di un'altra epoca e dialogante con un mondo molto diverso, ma assolutamente coerente nei valori.

### **La forza dello storytelling: il presente**

Perché ha ancora senso un'intuizione di settant'anni fa? Il Covid ha dimostrato a cosa può portare il dialogo in luogo del conflitto: se i sindacati e i datori di lavoro non avessero sottoscritto i Protocolli sulla sicurezza ad aprile 2020, la produzione industriale e i servizi del nostro Paese non sarebbero ripartiti, tanta era all'epoca la paura della politica, che si è subito protetta dietro il coraggio delle parti sociali, recependo per decreto quegli accordi. Questo approccio può essere replicato nei diversi luoghi di lavoro, generando coraggio e valore per tutti. Non è la prima volta che il diritto del lavoro è superato in grado di protezione dalla fantasia delle parti sociali: anche il Documento unico di regolarità contributiva (Durc), ossia l'attestazione della regolarità dei pagamenti agli enti previdenziali e assistenziali oggi assai conosciuta, è nato dall'intuizione dei sindacati dell'edilizia e delle loro controparti, che hanno individuato nelle Casse

edili (forme di bilateralità) il presidio di legalità in materia di appalti dedicati alla ricostruzione delle zone interessate dal sisma del 1997.

Nei momenti di difficoltà le parti sociali hanno sempre dimostrato che con la partecipazione si costruisce di più che con il disfattismo ideologico.

### **Una proposta scomoda, ma audace**

La proposta di legge della Cisl è decisamente «scomoda» per almeno due ragioni.

Innanzitutto, perché la partecipazione è un atto di responsabilità. Il presidente di Confindustria ha commentato molto sinteticamente le prime notizie di stampa sull'iniziativa della Cisl chiedendosi se il sindacato fosse disponibile non soltanto a «partecipare», ma anche a sostenere le conseguenze della partecipazione. Nell'articolato questo punto è molto chiaro: quando si partecipa si condividono onori e oneri, pur nella diversità dei ruoli. È, questo, uno dei punti che tradizionalmente risulta più indigesto ai sindacati di impostazione conflittuale: non è possibile partecipare alle decisioni (partecipazione gestionale) o al capitale (partecipazione economica), anche alle scelte organizzative (partecipazione organizzativa), e poi optare sempre per il contenzioso e la protesta.

Per lo stesso motivo, può apparire poco strategico in termini di consenso «sporcarsi le mani» nella governance di impresa. La proposta della Cisl non è però guidata dal consenso di breve termine, quanto dalla volontà di dimostrare che questa strada è la migliore anche per conseguire i risultati rumorosamente ricercati da chi preferisce sempre il «no»: posti di lavoro più sicuri, meglio pagati, ove è possibile crescere. È un passo avanti, in un mondo sempre più abituato a preferire la strategia del passo indietro, che lascia le mani libere alla critica.

*La partecipazione è un diritto che si esercita sia a livello macroeconomico (il coinvolgimento del sindacato nelle politiche nazionali) che a livello microeconomico, nelle imprese.*

La seconda ragione della natura «antipopulista» della proposta della Cisl è da ricercarsi nella apparente complessità dell'argomento. È indubbiamente più semplice andare a chiedere le firme nei luoghi di lavoro perché le tasse siano più basse o perché ci siano più diritti per tutti; altra sfida è spiegare cosa sia la partecipazione, cosa comporta e perché è strategica. È indubbio che molte delle firme che raccoglierà la Cisl non saranno giustificate da un'adesione «tecnica», informata, ai contenuti della legge (non è da escludersi neanche che molti non leggano i 22 articoli della proposta), quanto dal grado di fiducia guadagnato dai sindacalisti della Cisl tra i lavoratori e dalla loro capacità di spiegare brevemente perché è opportuno tornare a parlare di partecipazione.

### **La sostenibilità sociale di impresa**

L'ultimo tratto peculiare della proposta della Cisl è l'inaspettato nesso con la sostenibilità sociale di impresa (e forse, questo, è anche il capitolo più «forzato» nel disegno di legge). Nell'epoca delle certificazioni per qualsiasi evenienza, più o meno ragionevole (rispetto ambientale, materie prime, km 0, origine biologica, ma anche parità di genere e organizzazione aziendale), la Cisl sembra voler chiarire che un'azienda che abbia tutte le «bollature» possibili in materia di rispetto ecologico e organizzazione non può dirsi «sostenibile» se poi licenzia i lavoratori con un messaggio telefonico o applica contratti non rappresentativi.



Servono, perciò, meccanismi di certificazione della sostenibilità sociale e tra i fattori che possono determinare la natura sostenibile della azienda non può che esserci la verifica dell'operatività di meccanismi partecipativi. L'articolo 21 della proposta della Cisl regola la figura di un Garante della sostenibilità sociale delle imprese, immaginandola come una figura indipendente, di nomina del presidente del Consiglio dei ministri, dedicata alla certificazione volontaria della condotta di impresa.

## IL METODO UTILIZZATO NELLA REDAZIONE DELLA PROPOSTA

Meritevole di approfondimento anche il metodo scelto dalla Cisl per procedere, che ha caratterizzato il disegno di legge sotto tre versanti.

### *Una proposta «dal basso»*

Il primo versante concerne la fondatezza dell'intervento, le radici piantate nell'esperienza. Come si evince leggendo la relazione, la proposta di legge non è concepita «dall'alto», a partire dalla dottrina giuslavoristica, bensì intende censire e, soprattutto, rendere trasferibili, le migliori pratiche già esistenti in materia di partecipazione. Pur in assenza di una legge, numerosi sono gli accordi sottoscritti su questa materia dal 1950 ad oggi, crescenti anno per anno in ragione delle esigenze di competizione delle imprese e del sempre più elevato livello di competenza e istruzione dei lavoratori. Ogni categoria ha

inviato alla segreteria confederale esempi operativi di partecipazione aziendale, perché fossero formalizzati e ricompresi nella proposta. Le fattispecie teoriche sono costruite sui modelli ricavati dalla esperienza. È una tecnica di intervento apparentemente banale, ma non molto diffusa nell'ambito del diritto del lavoro.

### *Promozione e non imposizione*

Alcuni dei primi commentatori del disegno di legge hanno osservato che la Cisl è a favore dell'intervento legislativo in materia di lavoro solo quando è lei a governarlo. Quindi no al salario minimo legale e alla regolazione della rappresentanza; sì alla partecipazione. Una frase che dimostra come non sia stata colta una seconda peculiarità di questa proposta: la natura promozionale.

La Cisl non sta proponendo una legge ordinaria e impositiva, bensì sta offrendo alla contrattazione aziendale un menù di possibilità di partecipazione la cui adozione spetta ultimamente solo all'impresa. La leva azionata non è quella della sanzione, bensì quella del sostegno, testimoniata dai «meccanismi premiali» (Titolo VII), di natura fiscale e contributiva, disposti a favore di lavoratori e aziende ove esistano forme partecipative.

### *La centralità della contrattazione*

Sono coerenti con questo approccio e, ancor più, con la storia della Cisl i continui rimandi alla contrattazione collettiva.

Quella nazionale è chiamata a definire le cornici regolatorie essenziali: le procedure da adottare per l'individuazione dei rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di amministrazione e nei Consigli di sorveglianza, i meccanismi della partecipazione consultiva, i permessi per la formazione, la compartecipazione delle imprese nelle spese di consulenza.

Alla contrattazione aziendale è invece affidato il compito di costruire l'abito partecipativo

su misura, attingendo dalle opzioni regolate nella proposta di legge, tenendo in conto le caratteristiche di ogni impresa, il territorio, l'andamento del settore. È certamente il compito più delicato, ma anche il più sfidante per chi fa sindacato.

## LE FORME DELLA PARTECIPAZIONE

Qual è, allora, il menù di soluzioni partecipative messo a disposizione delle imprese e dei contratti di secondo livello? Il disegno di legge, costruito volontariamente in forma anche didattica, quantomeno nell'indice degli argomenti, elenca subito le quattro forme di partecipazione, all'inizio, all'articolo 2.

Pur essendo più di una decina le proposte giacenti in Parlamento sulla stessa materia, questa è la prima a definire così chiaramente i termini, senza nessuna pretesa di definizione scientifica. È altresì la prima proposta di legge che contempla tutte le possibilità di partecipazione, comunque incentivandole. I disegni di legge presentati negli anni preferivano concentrarsi o sulla partecipazione gestionale o su quella economica.

I Titoli successivi al I (quindi dal III articolo fino alla fine) sono dedicati alle singole modalità di partecipazione, seguiti dalle disposizioni, altrettanto centrali, su formazione e meccanismi premiali. Chiudono il disegno di legge le proposte di nuova commissione al Cnel e del Garante della sostenibilità sociale di impresa.

### La partecipazione gestionale

La prima forma di partecipazione regolata è quella gestionale, ossia l'insieme di «forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa» (art. 2). Sia che la società adotti il sistema dualistico che quello ordinario, gli articoli 3 e 4 prevedono la possibilità (non il diritto) che un rappresentante dei lavoratori (che può anche non essere un dipendente dell'impresa) sieda nel Consiglio



di amministrazione o nel Consiglio di sorveglianza. È il modello che si richiama esplicitamente alla buona pratica tedesca, citata sovente anche dai non addetti ai lavori.

### La partecipazione economico-finanziaria

La seconda forma di partecipazione è quella economico-finanziaria. Anche in questo caso, vi sono due «sottocategorie» (artt. 6-9): la distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota di utili di impresa non inferiore al 10% e la partecipazione azionaria dei lavoratori all'impresa stessa, anche utilizzando accordi di affidamento e *trust* legittimati allo scopo per contare nelle decisioni finali. È questo il modello che si richiama alle abitudini francesi e anche statunitensi, se si considera la possibilità di controllare le imprese con il fondo pensione dei dipendenti; fattispecie non considerata nel disegno di legge perché fuori competenza.

### La partecipazione organizzativa

La terza forma è la partecipazione organizzativa. Definizione, questa, che ha sempre avuto molto successo nel mondo manifatturiero e che forse per prima è stata coniata proprio dalla Cisl. In questo ambito non si tratta di partecipare alle scelte strategiche, bensì alla gestione quotidiana dell'impresa e quindi al miglioramento di prodotti e processi, che si realizza nell'avvio di commissione



paritetiche dedicate (artt. 10 e 11). Rientra in questa definizione anche la creazione condivisa di figure interne con responsabilità particolari quali il *disability* e *diversity* manager, il delegato alla formazione, il delegato al welfare, ecc.

### La partecipazione consultiva

L'ultima forma prevista nella proposta è quella della partecipazione consultiva (artt. 12-15). Dottrinalmente sarebbe forse più corretto definirla «partecipazione informativa e consultiva», ma l'elisione della sola informazione è voluta. Questa, in effetti, è già regolata nella legislazione italiana ed europea, ma è poco funzionale perché spesso assolta anche con una mera trasmissione unilaterale di contenuti. Più interessanti invece i meccanismi, anche obbligatori sopra i 50 dipendenti (è l'unico caso di obbligatorietà previsto), di vera e propria consultazione, che è invece atto bilaterale: a seguito dell'informazione, l'impresa aspetta eventuali osservazioni del sindacato e ne giustifica l'eventuale non adozione in delibera, allorquando vi sia contrasto.

Nei casi di contrasto interviene una nuova «Commissione permanente nazionale per la partecipazione dei lavoratori» istituita presso il Cnel non soltanto con la funzione di ricomposizione delle violazioni delle norme sulla partecipazione, ma soprattutto di monitoraggio della diffusione della partecipazione e di raccolta delle buone pratiche (art. 20).

### FORMAZIONE

Nel disegno di legge non si prevede la presenza dei sindacalisti negli organi partecipativi, bensì di «rappresentanti dei lavoratori» siano essi già dipendenti, sindacalisti o anche figure esterne. È di tutta evidenza che se il sindacato decide di chiedere «un posto a tavola» deve essere preparato per sapersi sedere e avere qualcosa da dire. Per questo è così importante la formazione, per la quale l'articolo 17 prevede ventiquattro ore di permesso retribuito e la facoltà di scelta del fornitore della formazione anche se pagato dalla impresa.

Parimenti, sempre ai fini di una effettiva (perché cosciente) partecipazione, l'articolo 18 rimanda ai Ccnl la possibilità di regolare le modalità attraverso le quali le imprese possono partecipare delle spese di consulenza richieste dai rappresentanti dei lavoratori nei vari organi partecipativi.

### MECCANISMI PREMIALI

Da ultimo, come già accennato, la leva promozionale utilizzata dalla Cisl è quella dell'incentivo fiscale e contributivo, rivolto tanto alle aziende, quanto ai lavoratori coinvolti in una qualsiasi delle forme di partecipazione (art. 19).

Nello specifico, è previsto che nella determinazione del reddito siano deducibili le spese sostenute in attuazione dei piani di partecipazione finanziaria, nonché i premi per l'innovazione e l'efficienza tipici della partecipazione organizzativa.

**La Cisl è convinta che le dinamiche partecipative arricchiscano l'impresa, la rendano più efficiente e competitiva, quindi non vi è alcuna perdita da rimborsare con gli sgravi fiscali, funzionali più che altro a convincere chi ha già intuito che è una soluzione *win-win*.**

Dall'altra parte, le imprese che abbiano adottato piani di partecipazione finanziaria possono dedurre dal reddito di impresa, per ciascun lavoratore: gli interessi, nonché quota parte del capitale, sui prestiti accordati ai lavoratori per la sottoscrizione o l'acquisto degli strumenti finanziari; la differenza tra il valore delle azioni e il prezzo al quale sono state offerte per la sottoscrizione o la vendita ai

lavoratori (se gratuite, l'intero valore delle azioni o quote di capitale).

Inoltre, è previsto che per ventiquattro mesi dall'istituzione delle figure della partecipazione organizzativa (welfare manager, delegato della formazione, ecc.), l'azienda goda di decontribuzione assoluta per questi lavoratori (senza danno per il loro montante contributivo).

Non si tratta, come si può osservare, di misure particolarmente incisive, quantomeno non abbastanza per convincere un'impresa ad adottare un piano di partecipazione per puro opportunismo «da incentivo».

È un effetto ricercato: la Cisl è convinta che le dinamiche partecipative arricchiscano l'impresa, la rendano più efficiente e competitiva, quindi non vi è alcuna perdita da rimborsare con gli sgravi fiscali, funzionali più che altro a convincere chi ha già intuito che è una soluzione *win-win*.

Gli imprenditori che non lo credono è bene che non sperimentino alcuna forma partecipativa, che avrebbe risultati modesti se adottata solo per moda o per convenienza. Sarà l'andamento dell'economia a premiare chi ha capito che partecipare è meglio che litigare.



***Prof. Cassese, intanto: nel sommario delle riforme istituzionali necessarie al Paese, a suo giudizio può essere inserito anche il capitolo della partecipazione dei lavoratori?***

Non solo può, ma deve. È dal 1948 che la legge più alta, la Costituzione, prevede la collaborazione dei lavoratori nella gestione delle imprese. Dopo, sulla partecipazione si è fatta tanta retorica, ma la Costituzione vivente non è stata mai adeguata a quella che è entrata in vigore nel 1948.

***Perché il tema ha storicamente faticato ad affermarsi nel dibattito politico italiano?***

I motivi sono molti. La Confindustria, nel febbraio del 1947, pubblicò due volumi intitolati *I consigli di gestione*. A pagina 11 del primo volume Angelo Costa, presidente della Confindustria, ribadì due volte che l'atteggiamento della sua organizzazione era di «netta ragionata opposizione».

Poi, le relazioni sindacali sono state ordinate su un modello conflittuale. Gino Giugni ha sviluppato l'idea dell'autonomia collettiva come un ordinamento giuridico separato dallo Stato. L'impresa è stata ordinata secondo un criterio gerarchico. I sindacati si sono divisi. La politica si è disinteressata all'ordinamento sindacale.

Le tre grandi centrali sindacali hanno preferito l'accentramento al decentramento e hanno rifiutato il riconoscimento statale e di darsi un ordinamento a base democratica. Vi è stata una generale crisi della rappresentanza di interessi che in precedenza si doveva affiancare alla rappresentanza politica, come dimostrato dalla debolezza dell'unico organismo che la realizza, il Cnel. La rappresentanza è stata perlopiù ordinata in forme procedurali piuttosto che organiche.

Si sono sviluppate altre forme di democrazia. Infine, i consigli di gestione sono caduti nel dimenticatoio insieme alle comunità di lavoratori e di utenti, all'affermazione del dovere di lavorare, all'idea di libertà democratica, all'idea che potesse realizzarsi un azionariato popolare dei grandi complessi produttivi del Paese, e a tanti altri articoli della Costituzione a cui tutti presentano omaggi, ignorando che una buona parte delle sue disposizioni è dimenticata. Aggiunga a tutto questo una certa timidezza dei costituenti, le resistenze di sindacati, partiti e imprese agli interventi statali, la prevalenza di altre culture, come quella di origine statunitense, a cui l'idea di cogestione, o di collaborazione, o di partecipazione è stata estranea.

## Partecipazione dei lavoratori. Capitolo importante delle riforme istituzionali

***a colloquio con Sabino Cassese***

di Giampiero Guadagni



Sabino Cassese, professore di Diritto amministrativo – Sapienza Università di Roma, già ministro della Fp nel Governo Ciampi, è stato giudice della Corte costituzionale fino al 2014. Attualmente presiede il Comitato per l'individuazione dei Livelli essenziali di prestazione, preliminari all'approvazione dell'Autonomia differenziata

**La Cisl sta raccogliendo le firme a sostegno della propria proposta di legge depositata in Cassazione sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, proposta che intende riconoscere ai lavoratori italiani un forte ruolo nelle scelte strategiche e nell'organizzazione del lavoro. Come giudica questa iniziativa?**

Positivamente, come tutte le proposte che mirano ad attuare norme costituzionali.

Penso che un nuovo interesse per i consigli di gestione nasca dai nuovi sistemi produttivi, da un più alto grado di istruzione dei lavoratori, dal decentramento della contrattazione, dalle iniziative parlamentari del 2009, del 2012 e del 2016 e principalmente dal diritto europeo, con le direttive del 1980, del 1995 e del 2001, che prevedono il diritto dei lavoratori all'informazione, alla partecipazione finanziaria e alla partecipazione alla governance e determinano uno statuto della società europea. Non ultimo, l'idea che la funzione sociale possa entrare nella gestione delle imprese, come dimostrato dalle iniziative dell'Onu e dell'Unione europea sulle Environment Social Governance (Esg). Infine, mi sembra importante l'esempio della Mitbestimmung tedesca.

C'è da chiedersi, considerato che l'Italia è un Paese manifatturiero come la Germania, se lo sviluppo economico italiano non avrebbe potuto essere maggiore qualora si fosse sviluppata anche in Italia la partecipazione dei lavoratori alle imprese.

**C'è un modello di partecipazione che ritiene più adatto alla realtà italiana?**

Sono dell'opinione che bisognerebbe seguire il modello del progetto Giannini-Morandi, del dicembre 1946. Le norme non dovrebbero essere «una camicia di forza», per tener conto della realtà multiforme delle esperienze di partecipazione. I consigli di gestione dovrebbero andare «oltre la fabbrica» e ricor-

dare che «non è per virtù di una legge che si dà vita agli istituti sociali».

Quel progetto, nato dopo ripetute e dirette consultazioni, voleva dare attuazione all'articolo 46 della Costituzione costituendo i consigli di gestione come una struttura a rete, diffusa sul territorio.



**In materia di partecipazione, cosa chiede o suggerisce l'Europa al nostro Paese?**

Quello che chiede l'Europa è abbastanza noto e l'ho ricordato prima. Mi sembra importante chiedersi quello che vuole la Costituzione, articolo 46. La Costituzione fa riferimento all'elevazione economica e sociale del lavoro, ma anche alle esigenze della produzione e stabilisce che deve essere introdotto un diritto a collaborare alla gestione delle imprese.

Lascia la porta aperta a consultazione, partecipazione collaborativa, partecipazione all'amministrazione, partecipazione alla direzione delle imprese, partecipazione agli utili. È noto che Luigi Einaudi fu contrario a quest'ultimo tipo di partecipazione, nel timore di accordi imprenditori-operai che tagliassero la collettività.

Bisogna ricordare che i consigli di gestione, dopo le esperienze precedenti al fascismo,

erano previsti anche nel 1944 dalla Repubblica di Salò. Il Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia, nel 1945, sopprimendo le socializzazioni, conservò i consigli di gestione, ma nel 1948, proprio mentre entrava in vigore la Costituzione, questi si inserirono in un cono d'ombra con l'eccezione di poche esperienze come quella dell'Olivetti, della Riv e in parte quelle dell'Iri, dell'Eni e della Finmeccanica. Andò così perso uno dei motivi ispiratori della Resistenza, la quale aveva una triplice natura, di guerra allo straniero occupante, di sollevazione popolare contro il fascismo, ma anche di rivolta sociale dei lavoratori contro quelli che allora venivano definiti padroni, in particolare contro i monopoli e il latifondo. Non bisogna dimenticare che la prima riforma di attuazione della Costituzione fu proprio la riforma agraria del 1950.

***Anche di recente il presidente della Repubblica Mattarella ha denunciato le tendenze oligarchiche della nostra democrazia: il potere esecutivo ha espropriato la funzione legislativa del Parlamento. A suo giudizio, la democrazia partecipativa può dunque essere considerata il tertium non datur vincente tra i rischi di formalismo della democrazia rappresentativa e il rapporto diretto tra i leader e il popolo?***

Non penso che si possa proporre obiettivi tanto ambiziosi.

Per ora è importante aver rotto il ghiaccio, dopo tre quarti di secolo, nell'attuazione di una norma costituzionale.

Sarà l'esperienza concreta che potrà dirci se una forma di democrazia come i consigli di gestione possa integrare la democrazia politica.

E sarebbe anche il caso di riaprire il capitolo della rappresentanza degli interessi, sia per riconoscerne la nobiltà, sia per assicurarne la trasparenza.



Fonte: Archivio storico Olivetti

La Ducati Motor è un'azienda storica del territorio bolognese, acquisita dal gruppo Volkswagen a partire dal 2012.

Nel 2009 la direzione aziendale e il consiglio di fabbrica europeo e mondiale hanno deliberato la Charta dei rapporti di lavoro per le società e gli stabilimenti del gruppo, su cui le parti basano i diritti di partecipazione aziendale delle rappresentanze dei lavoratori dei diversi Paesi.

Tale documento ha lo scopo di incrementare competitività, produttività, redditività ed efficienza aziendale insieme allo sviluppo dell'occupazione e ai miglioramenti delle condizioni di lavoro.

Si condivide che questi ultimi siano perseguibili attraverso una cultura del rendimento e della partecipazione attiva dei lavoratori che sono coinvolti nel processo di sviluppo aziendale.

Per questo motivo, i lavoratori partecipano allo sviluppo del rendimento aziendale e al miglioramento delle condizioni lavorative, condividendone i risultati e i successi.

La cultura, che le parti si impegnano a rispettare e a diffondere, è contraddistinta da un atteggiamento rispettoso vicendevole e da una coscienza di responsabilità collettiva nei confronti dell'azienda e dei suoi dipendenti. La declinazione di quest'ultima viene lasciata ai livelli aziendali e l'esercizio dei diritti di partecipazione è considerato uno dei principali fattori di innovazione della Ducati. Si ritiene, infatti, che questa sia una possibile soluzione dei conflitti attraverso la collaborazione ottenuta con contratti di lavoro stabili basati su una cultura del rendimento, della partecipazione e con il consenso sociale, costruito con soluzioni concrete e oggettive.

Le tre tipologie di diritti di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori sono: diritto di informazione; diritto di consultazione; diritto di cogestione. I temi sono i seguenti: normative del personale; organizzazione del lavoro; retribuzioni; informazione e comunicazione; formazione; salute e sicurezza; controllo dei processi e sostenibilità sociale ed ecologica.

Per «informazione» si intende la possibilità di mettere a disposizione le comunicazioni in modo tempestivo ed esauriente al fine di permettere alla rappresentanza dei lavoratori di prendere atto delle circostanze e di formarsi una propria opinione a riguardo. Con «tempestività» si fa riferimento alla necessità che l'informazione sia trasmessa nella fase iniziale di ogni processo di pianificazione; con il termine

## Ducati, un *team work* per migliorare l'efficienza dei processi produttivi

di Roberta Castronuovo



Roberta Castronuovo, segretaria regionale Fim Cisl Emilia Romagna

«esauriente» si fa invece riferimento alla necessità che l'informazione sui dati e gli aspetti rilevanti che la riguardano debba essere espressa in maniera chiara e comprensibile. Tale diritto si esercita in particolare per le comunicazioni ai dipendenti, ai dirigenti e per tutto ciò che riguarda le strategie aziendali.

Il diritto di consultazione implica un dialogo attivo tra la rappresentanza dei lavoratori e la direzione aziendale. L'obiettivo è quello di garantire il diritto di obiezione, di iniziativa relativamente ai casi trattati e di consultazione al fine di prevenire eventuali ripercussioni negative dovute a eventuali scelte. Tale diritto si esercita in particolare su alcuni temi: pianificazione del personale; possibilità di effettuare un sondaggio tra i dipendenti; controllo dei processi; procedure di audit; processi produttivi; soddisfazione del cliente; questioni finanziarie; soddisfazione dei dipendenti; misure a salvaguardia di ambiente, risorse, energia, fornitori e progetti locali. Il diritto di cogestione comporta il potere di manifestare o meno il consenso, il controllo e l'iniziativa della rappresentanza aziendale dei lavoratori per permettere a quest'ultima di partecipare attivamente alle decisioni e di condividerne le responsabilità: pertanto, l'applicazione di un provvedimento presuppone il consenso in merito.

In particolare, questo diritto si esercita per le attività più importanti riguardanti la regolamentazione del personale, le assunzioni, l'assistenza per lo sviluppo aziendale, le uscite, l'organizzazione del lavoro in ogni suo aspetto, i sistemi, le tecnologie e i metodi di produzione, l'orario di lavoro, le prestazioni sociali aziendali, l'inquadramento, la valutazione delle prestazioni, la definizione degli obiettivi, la regolamentazione delle condizioni di lavoro e i canoni di comportamento, la protezione dei dati, la formazione, la salute e la sicurezza, la prevenzione degli infortuni e l'impiego di personale con ridotte capacità



lavorative o in età avanzata. Si tratta, quindi, della maggioranza delle tematiche affrontate dalla tipica contrattazione aziendale italiana.

Con il contratto aziendale del 2015 le parti sociali hanno declinato quanto previsto dalla Charta nelle relazioni sindacali della Ducati con lo scopo condiviso di costruire insieme lo sviluppo e la crescita aziendale così come le relazioni sindacali.

I diritti di informazione e consultazione sono stati accolti completamente, mentre quello di cogestione è stato tradotto in diritto di contrattazione all'interno di una logica più negoziale. I lavoratori partecipano ai successi aziendali attraverso i premi di risultato e di team, le politiche retributive sono legate alla contrattazione della polivalenza e della polifunzionalità.



Borgo Panigale, edificio della fabbrica italiana Ducati. Fonte: Ducati

La gestione dei processi produttivi e i sistemi di produzione vengono discussi attraverso il coinvolgimento dei lavoratori nei gruppi di miglioramento continuo cosiddetti «Kaizen». Inoltre, insieme al coinvolgimento delle Rsu, sono state istituite tre commissioni tecniche bilaterali e paritetiche: «organizzazione del lavoro», «formazione professionale» e «sviluppo organizzativo di qualità».

Il diritto di informazione prevede un calendario di sei incontri annuali sui seguenti temi: andamento economico e produttivo; volumi e programmi produttivi; parco fornitori; Pdr; bilancio; politiche commerciali e dinamiche di mercato del motociclo; polivalenza-poli-funzionalità-inquadramento; innovazione di

prodotto/processo; ricerca e sviluppo; piani formativi; modelli organizzativi e piani occupazionali.

Nel contratto successivo si riconosce come le nuove relazioni sindacali incentrate sulla partecipazione siano state un importante stimolo per lo sviluppo e l'acquisizione di quote di mercato.

L'implementazione di strategie di ottimizzazione e di efficientamento dei processi aziendali è stata conseguita grazie alla qualità del contributo professionale dei lavoratori, coinvolti nella partecipazione alla vita aziendale ed è stata fondamentale per garantire l'innovazione di prodotto e di processo, individuando gli investimenti necessari.

Pertanto, viene rinnovato l'impegno al fine di un reciproco rispetto e di una costante ricerca di soluzioni condivise e innovative per affrontare le tematiche aziendali tenendo in considerazione anche gli scenari futuri della digitalizzazione dell'industria 4.0.

Si riconosce il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori.

Le relazioni sindacali conseguenti all'accordo di partecipazione vengono definite come «partecipazione negoziata» in cui la capacità di soddisfare le reciproche esigenze si concretizza nella contrattazione.

Come Fim Cisl abbiamo potuto constatare, anche dopo l'accordo del 2019 e durante la gestione della pandemia, che dal primo contratto di partecipazione in poi le relazioni industriali e sindacali hanno percorso una strada di continuo miglioramento attraverso un concreto coinvolgimento della Rsu e, più in generale, del lavoratore nella vita aziendale. Sicuramente si è rafforzato soprattutto il diritto di informazione grazie alla calendarizza-

zione formale delle informative stesse e alle specificazioni delle loro finalità e modalità.

In conclusione, come Fim Cisl crediamo che siano ancora molti gli obiettivi da portare a termine, soprattutto sul fronte della partecipazione economica e finanziaria, che con la legge di partecipazione della Cisl avrebbe il suo compimento.

È indubbio che il livello di cogestione non sia stato raggiunto e che questo avrebbe un maggiore impatto sulla partecipazione reale alle diverse tematiche poiché la responsabilità delle decisioni consentirebbe anche il diritto all'iniziativa e al controllo.

Se la Fim Cisl, già con il Contratto collettivo specifico di lavoro (Ccs), ha condiviso un modello di partecipazione con clausole di responsabilità, la Fiom Cgil, invece, né in quel contesto né all'interno della Ducati riesce a fare questo salto di qualità, in quanto il prendere delle decisioni e impegnarsi sul loro compimento impedisce al sindacato di assumere la posizione semplicistica del «no».



Borgo Panigale, edificio della fabbrica italiana Ducati

## LE RELAZIONI INDUSTRIALI IN ENEL

Le relazioni industriali in Enel, sin dalla sua costituzione nel 1962, sono state caratterizzate da un livello elevato, sia per le materie trattate sia per l'intensità, frequenza e correttezza dei rapporti fra azienda e Organizzazioni sindacali.

Nella normativa contrattuale (Ccnl Enel) fu ben presto inserita una premessa politica che regolava le relazioni fra il Consiglio di amministrazione dell'Ente e le Organizzazioni sindacali, con confronti preventivi su materie particolarmente rilevanti.

Si è parlato di confronto preventivo; l'obiettivo non era il raggiungimento di un accordo, ma la condivisione di informazioni e la possibilità, per il sindacato, di proporre modifiche ai progetti aziendali, basandosi sull'esperienza di cui erano portatori i rappresentanti sindacali.

Con la sottoscrizione del primo Contratto di settore elettrico, anche le relazioni industriali in Enel si sono evolute e le Parti si sono dotate di un Protocollo aziendale. Tale documento era particolarmente strutturato, definendo modalità di interlocuzione (contrattazione, confronto, consultazione, informazione), soggetti (Segreterie nazionali, regionali, Rsu), tempi e materie. Da notare che il precedente sistema del periodo di «nazionalizzazione» è stato confermato per le riorganizzazioni che hanno un rilevante impatto sui lavoratori o sull'organizzazione del lavoro.

## L'INTRODUZIONE DELLA BILATERALITÀ

Questo excursus storico ci porta al Protocollo di relazioni industriali Enel del 2012. Occorre ricordare che, nel frattempo, Enel si era trasformata in un gruppo aziendale, con società operative per ogni settore di attività (generazione, distribuzione, ecc.), avendo subito significativi scorpori e cessioni, e, allo stesso tempo, consolidando la sua presenza a livello internazionale (nel 2012 essa era in 23 Paesi con un totale di 76.000 dipendenti).

Su queste basi il 17 luglio 2012 viene sottoscritto dalle Federazioni Flaei Cisl, Filctem Cgil e Uilcem Uil (oggi Uiltec) il «Modello di relazioni industriali Italia di Enel», con il quale «Enel e le Organizzazioni Sindacali Nazionali del Settore Elettrico hanno inteso ribadire l'importanza del dialogo e di un clima costruttivo di relazioni sindacali partecipative». Viene così introdotta la bilateralità come forma di interlocuzione aggiuntiva rispetto alle preesistenti, con l'obiettivo di andare oltre la «definizione negoziata della regolazione del

## Enel: l'esperienza degli organismi bilaterali dal 2012

di Mario Marras



Mario Marras, segretario nazionale Flaeh Cisl

rapporto di lavoro con un ruolo prospettico del sindacato in chiave più ampia e moderna». Per governare questo complesso modello relazionale, fatto di diversi livelli (gruppo, singole aziende, territorio), il protocollo istituisce una «cabina di regia» formata dai massimi rappresentanti delle tre Federazioni sindacali e dal responsabile delle Relazioni industriali. In particolare, la cabina di regia doveva essere interessata in presenza di riorganizzazioni particolarmente impattanti sull'organizzazione del lavoro e sull'occupazione. Tale cabina di regia, invero, è stata attivata raramente. Ciò, probabilmente, in quanto la stessa era formata dai soggetti sottoscrittori dell'accordo stesso e dai titolari della contrattazione aziendale, per cui è probabile che il governo del modello relazionale sia ugualmente avvenuto a quel livello in modo non formalizzato.

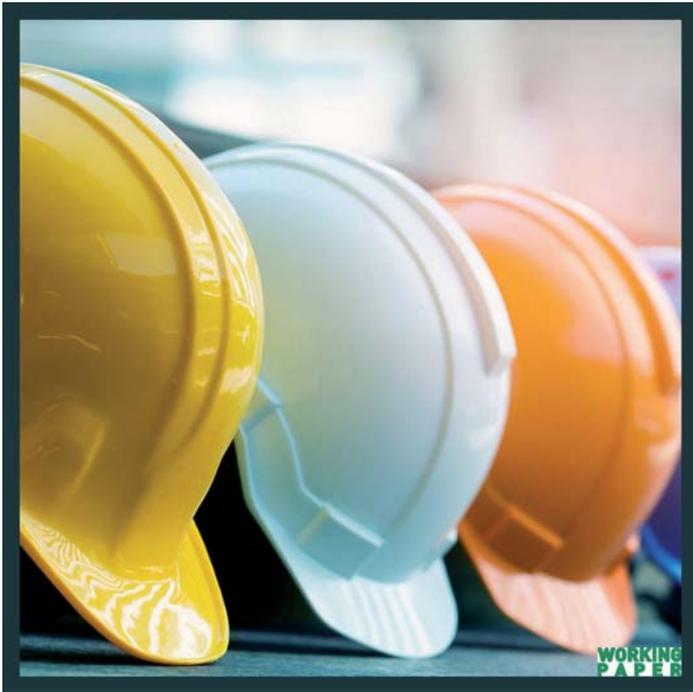
La bilateralità vera e propria, invece, è stata strutturata nei comitati bilaterali paritetici nazionali (con presenza uguale di rappresentanti delle tre Federazioni): Scenari economici e mercato dell'energia; Formazione e impiegabilità; Politiche di sicurezza e tutela dell'ambiente di lavoro; Corporate Social Responsibility (Csr); Welfare aziendale, pari opportunità e inclusione; Classificazione e conciliazione. Con la possibilità di articolazione a livello regionale per alcune delle materie.

Il Comitato scenari economici e mercato dell'energia è sicuramente il più rilevante; ha assorbito le competenze del preesistente Osservatorio sulle politiche industriali, ambientali e occupazionali.

Esso affronta gli aspetti di politica industriale del gruppo (piano industriale, investimenti, internazionalizzazione, risultati economici) e si riunisce di norma due volte l'anno: dopo l'approvazione del bilancio societario ed entro il 30 novembre (ovvero dopo l'approvazione dell'aggiornamento del Piano industriale del gruppo).

L'attività di questo comitato è stata assai significativa. In tale sede sono state affrontate le più rilevanti problematiche di carattere industriale ed economico; più recentemente, ad esempio, sono venute in evidenza le politiche di decarbonizzazione e transizione energetica e digitale che hanno interessato il gruppo (dal ridimensionamento della generazione tradizionale alla crescita delle fonti rinnovabili, alla digitalizzazione delle reti). Fattori, questi, che hanno fortemente impattato sulla gestione del personale, ricordando che nel 2013 in Enel è stato sottoscritto un accordo per la «mobilità interdivisionale» utile alla gestione infragruppo degli esuberanti tra aree in contrazione e aree in sviluppo. Un elemento critico, evidenziato dal sindacato, è la mancanza di un carattere preventivo della consultazione, soprattutto riguardo le più importanti scelte di politica industriale





che vengono prese dal CdA con l'approvazione del Piano industriale e che spesso vengono illustrate ai mercati finanziari prima ancora di farlo nei confronti delle parti sociali nel Comitato scenari.

Uno dei comitati bilaterali che ha svolto più attività è certamente quello sulla sicurezza. Partendo da una tradizione aziendale di grande attenzione a questa materia, il comitato ha costituito la sede dove il confronto si è sviluppato maggiormente, affrontando l'effetto dell'introduzione di innovazioni tecnologiche, di modifiche dell'organizzazione del lavoro che interessano specificamente le aree più operative, ma anche trasversali (si pensi, ad esempio, al rischio stress-lavoro correlato).

Una delle criticità che sono emerse è quella che l'azienda ha «caricato» il Comitato sicurezza anche di elementi di carattere politico, forse per bypassare il confronto di merito con le Organizzazioni sindacali.

Altra sede nella quale il confronto si è sviluppato attivamente è quella del Comitato pari opportunità. Fra tutti, questo è quello che

nel tempo ha prodotto il numero maggiore di raccomandazioni che quasi sempre si sono tradotte in accordi sindacali. A questo comitato viene spesso attribuita dalla contrattazione la verifica di attuazione di accordi sindacali, tra cui, ad esempio, quello recente sul lavoro agile.

### OBIETTIVI E PROSPETTIVE FUTURI

Nei prossimi mesi dovrà essere definito un nuovo protocollo di relazioni industriali per il gruppo Enel in Italia.

L'obiettivo che si pone la Flaei, come deliberato nel Congresso 2022, è quello di introdurre una forma di partecipazione preventiva ancor più sviluppata di quanto finora avvenuto attraverso la bilateralità, traendo spunto proprio dalle carenze che si sono evidenziate nell'attuale sistema.

Punto di arrivo deve essere un sistema strutturato che permetta alle Organizzazioni sindacali di relazionarsi con il CdA ed esprimere le proprie valutazioni prima che le decisioni vengano assunte. Una sede dove possa avvenire un confronto «alla pari» con gli amministratori dell'azienda.

Questo anche in attuazione dello Statuto della persona sottoscritto nel 2022 in Enel e che attribuisce ai dipendenti il «diritto» a partecipare attivamente alla vita della propria azienda.

In questo senso la proposta di legge di iniziativa popolare presentata dalla Cisl risulta significativa e orientativa per la Flaei, con particolare riferimento agli articoli riguardanti la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel CdA e la consultazione preventiva e obbligatoria.

La «sfida» della partecipazione vedrà comunque la Flaei in prima fila, per dare finalmente attuazione nelle aziende del settore elettrico all'articolo 46 della nostra Costituzione e concretizzare uno dei valori fondanti della Cisl.

Il dibattito sulle modalità e sui risultati della partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda avviene con un'intensità variabile, spesso dettata dalla contingenza e dal rapporto con altre tematiche di più facile presa sull'opinione pubblica. Risulta, infatti, essere una materia sulla quale si concentrano soprattutto alcuni studiosi di relazioni industriali e alcuni esponenti sindacali più attenti alle trasformazioni del mondo del lavoro e sul ruolo futuro, ma in molti casi anche presente, della rappresentanza dei lavoratori.

Pesa su questa ridotta attenzione al tema della partecipazione anche il fatto che sulle principali modalità con cui essa si realizza non sono mai state definite, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi, normative a sostegno, a partire dall'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione.

Bene ha fatto quindi la Cisl a farsi carico di rilanciare il tema con una specifica proposta di legge di iniziativa popolare sulla «Partecipazione al Lavoro».

Nonostante questo scenario, ci sono però aziende nelle quali si sono cominciate a sperimentare, attraverso la contrattazione di secondo livello, forme di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori.

Le materie che sono state oggetto di accordo riguardano: il sistema di informazioni, la partecipazione organizzativa e gestionale, la partecipazione strategica, la partecipazione azionaria e la partecipazione ai risultati d'impresa e, infine, la costituzione di «comitati bilaterali di governance» del welfare aziendale.

A completamento di questo sintetico quadro va, infine, ricordato che sulla questione dell'informazione e consultazione dei lavoratori i legislatori hanno cominciato a presentare specifiche proposte di legge.

In mancanza di un quadro legislativo definito, ma anche per la mancata attuazione di quanto previsto dal «Patto per la fabbrica» che aveva individuato il tema della partecipazione come una delle cinque questioni da sviluppare fra le parti, le soluzioni adottate negli accordi aziendali sono state molto diverse le une dalle altre.

Per avere una visione organica di quanto realizzato proviamo a illustrare cosa è stato definito presso Luxottica (azienda leader nel mondo nella produzione di lenti e occhiali) sui singoli capitoli, i risultati positivi e i limiti di questa esperienza e le possibili evoluzioni nel prossimo futuro.

La prima questione da cui è utile partire, anche perché è stata la prima a essere stata attivata, è quella che riguarda il

## Luxottica, esperienza articolata e in evoluzione

di Sergio Spiller



Sergio Spiller, responsabile della Cisl dell'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello

## Nuovo Accordo interconfederale Attuazione del patto per la fabbrica, 12 dicembre 2018

sistema di informazioni. Fino alla fine del secolo scorso, il sistema di informazioni era quello tradizionale previsto dal contratto nazionale. Lo sviluppo dell'azienda, la progressiva crescita dei volumi e la sua internazionalizzazione hanno reso obsoleta e insoddisfacente tale modalità, per cui, nel tempo, lo strumento si è trasformato: si è progressivamente arricchita la platea delle materie su cui si aveva diritto di ricevere informazioni di gruppo e di singolo stabilimento, sono state definite numerose commissioni e, in particolare, si è introdotta la Commissione organizzazione del lavoro, che si è poi evoluta con la definizione di «team sperimentali per il miglioramento continuo», con la partecipazione anche di lavoratori non facenti parte della Rsu e, infine, si sono costituiti gruppi congiunti Rsu-capi per affrontare i problemi organizzativi.

Contemporaneamente, la progressiva internazionalizzazione dell'impresa ha fatto nascere l'esigenza di ulteriori luoghi di confronto e approfondimento sulle questioni aziendali e soprattutto sulle scelte strategiche dell'impresa.

È stato per questo creato un «gruppo di alto livello» per avere informazioni sulle scelte strategiche dell'azienda.

L'acquisizione di aziende strutturate in molti Paesi del mondo sta portando a rilanciare il Cae, ma lascia aperto il problema di quali strumenti adottare per un raccordo e una conoscenza con le imprese ubicate nei Paesi

extraeuropei. Le potenzialità che questo insieme di strumenti potrebbe avere per la partecipazione dei lavoratori è stata frenata dai problemi dovuti al Covid che hanno fatto perdere tempo nello sviluppo del sistema di informazione. C'è un ampio spazio di

lavoro da sviluppare per il prossimo periodo. Il tema della partecipazione organizzativa è già stato presentato parlando dell'informazione e della consultazione dei lavoratori. Alcuni strumenti sono stati costituiti e sono anche state individuate le tematiche sulle quali operare. La piena operatività di questa tipologia di partecipazione è, tuttavia, frenata da un evidente limite culturale, sia da parte dell'impresa sia da parte di alcuni lavoratori, cosa che fa a volte emergere posizioni antagoniste rispetto al confronto serio sui problemi che si manifestano.

Lo sviluppo di questa tipologia di partecipazione, particolarmente importante perché vicina alle esperienze e alle necessità dei lavoratori, richiede una scelta precisa da parte di quanti detengono il ruolo di governare le relazioni industriali. Il ricambio generazionale in atto all'interno degli stabilimenti, per non parlare di quanti operano nei centri direzionali e commerciali, sta portando in evidenza comportamenti che non soltanto sono lontani dalla cultura sindacale, ma creano anche problemi all'impresa, se ciò comporta l'incapacità di sentirsi partecipi ai programmi e se non ci si sente parte di una squadra. La parte più critica e difficile è quella di partecipare alle scelte strategiche dell'azienda. Questa impresa, infatti, pur moderna e innovativa sotto molti aspetti (dal prodotto al sistema distributivo, all'organizzazione della produzione), resta tuttavia un'azienda padronale.



Anche se gli assetti della governance e gli equilibri interni alla proprietà sono in evoluzione, le convinzioni delle persone che occupano la catena di comando rispondono all'impianto tradizionale della divisione dei ruoli e dei compiti. Vedremo se le evoluzioni in atto porteranno delle opportunità anche in prospettiva della partecipazione dei lavoratori alle scelte strategiche.

Potenzialmente, gli accordi aziendali hanno individuato uno strumento che permette una forma di partecipazione alle scelte dell'azienda. Infatti, fin da quando venne istituito, con accordo fra le parti, il welfare aziendale Luxottica, si decise di costituire come strumento di governo degli interventi forniti ai lavoratori un Comitato di governance bilaterale, affiancato da un «Comitato tecnico scientifico» con il compito di aggiornare i servizi offerti e di valutare ulteriori ipotesi di intervento. Pur dotata di notevoli risorse, tale governance del welfare ha solo parzialmente raggiunto gli obiettivi di partecipazione ideati e richiede, quindi, un rilancio del suo ruolo.

Infine, è necessario far riferimento a due strumenti che sono a tutti gli effetti identificati come forme di partecipazione: il salario per obiettivi e la partecipazione azionaria. Pur essendo due strumenti di natura finanziaria, essi sono profondamente diversi: il salario per obiettivi si applica a tutti i lavoratori, mentre le azioni rispondono a una scelta volontaria dei lavoratori.

Il salario per obiettivi è stato introdotto dopo il 1993 e riconosce le performance di miglioramento della redditività dell'azienda misurate attraverso la modifica degli indici di bilancio.

Nel corso degli anni, accanto all'indice di redditività, che resta quello più importante, sono stati introdotti altri indici di stabilimento per individuare l'apporto dei lavoratori al miglioramento della produttività. Nell'ultimo anno tale premio ha permesso di raggiungere una punta di 4100 euro.

La possibilità di acquisire azioni è stata introdotta solo con l'ultimo integrativo, anche se tale possibilità era stata prevista, prima unilateralmente da parte della proprietà, in

occasione del cinquantesimo anniversario dalla fondazione dell'azienda.

Con l'ultimo accordo aziendale si è prevista la possibilità da parte dei lavoratori di acquistare fino a 4 azioni e, per chi lo avesse fatto, il raddoppio da parte dell'azienda. A questa possibilità ha aderito oltre il 70% dei dipendenti. I lavoratori hanno poi la possibilità di aderire a un'associazione di rappresentanza del loro capitale e tale associazione ottiene una rappresentanza nel Consiglio di amministrazione.

Le esperienze di partecipazione dei lavoratori in Luxottica sono quindi articolate e in continua progressione e lasciano aperte numerose possibilità di ulteriore incremento.

La tematica ha però bisogno di essere continuamente innovata e adattata alle trasformazioni dell'azienda e, per far questo, oltre a competenze specifiche, è necessaria la capacità pedagogica del sindacato per far capire a tutti che questa è la frontiera per qualificare e rendere sempre più riconosciuto il lavoro.

## *Il welfare aziendale di Luxottica*

**Comitato di governance  
bilaterale;  
Comitato tecnico  
scientifico**

*Un ruolo da rilanciare*

Il 25 settembre 2022, giorno delle recenti elezioni politiche in Italia, si è celebrato anche il settimo anniversario della firma dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite. L'adesione di 193 Paesi, in maggioranza non pienamente democratici, a quel documento sembra oggi quasi un miracolo, soprattutto se si considera che tra i suoi 17 obiettivi articolati in 169 target c'è anche il target 16.3: «Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti».

Arrivati quasi a metà del percorso dell'Agenda, tralasciata alla fine di questo decennio, dobbiamo dire che molti obiettivi non saranno pienamente raggiunti, anche a causa della pandemia, ma non solo. La povertà estrema purtroppo non sarà eliminata; siamo ben lontani da un mondo nel quale «nessuno rimane indietro»; la crisi climatica si fa sempre più minacciosa. Ma è in materia di democrazia e diritti civili che si riscontrano i peggiori regressi. Paesi come la Tunisia hanno visto la cancellazione delle istituzioni parlamentari, altri come Turchia e Cina hanno accentuato le caratteristiche autoritarie, per non parlare del ritorno della guerra scatenata in Europa dall'aggressione russa all'Ucraina. Anche nei Paesi di più consolidata democrazia, come gli Stati Uniti, si assiste a una polarizzazione che minaccia le istituzioni.

Nel 2015 Donald Trump sembrava solo una strana via di mezzo tra un affarista e un guitto televisivo.

Le sfide che abbiamo di fronte portano anche a interrogarsi sulla validità della democrazia. Possiamo ancora dire, con Winston Churchill, che «la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle altre forme che si sono sperimentate finora»? Oppure i governi autoritari, con la loro capacità di prendere decisioni più rapide, magari impopolari ma necessarie, saranno in grado di affrontare meglio le difficoltà del futuro?

Per esempio, la lotta alla crisi climatica comporta sacrifici che i cittadini faticano ad accettare: certi consumi devono essere limitati, ed è necessario, se davvero si vuole mitigarne gli effetti in prospettiva, un forte impegno a sostegno dei Paesi in via di sviluppo, che sono quelli nei quali il fabbisogno di energia aumenterà maggiormente nei prossimi anni e che devono essere sostenuti nella transizione ecologica. Ma è molto difficile (lo vediamo anche in Italia) che queste scelte portino voti ai partiti che le propongono. Meglio, dunque, affidarsi a un'oligarchia che decide rapidamente.

## Nuove forme di partecipazione per salvare la democrazia

di Donato Speroni



Donato Speroni, giornalista e scrittore, è componente dell'Organizzazione e segretariato dell'Asvis, l'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile



Questa scelta però non ci piace. Non solo perché difendiamo le nostre istituzioni, ma anche perché non siamo affatto convinti che alla lunga un regime senza inclusione e consenso possa ottenere risultati migliori. E allora dobbiamo chiederci quale sarà il futuro della democrazia, come tutelarla, eventualmente come cambiarla.

Non credo che le forme democratiche come le abbiamo conosciute negli ultimi duecento anni possano resistere ancora molto a lungo. Anzi, direi che già oggi sono profondamente cambiate rispetto a quanto avveniva nel XX secolo. Fino a pochi anni fa, gli eletti agli organismi rappresentativi disponevano di un'ampia autonomia: facevano qualche riunione nei loro collegi, ma sostanzialmente dovevano rendere conto agli elettori soltanto alla fine del loro mandato. Oggi, invece, l'interazione tra eletti ed elettori è continua grazie alla rete. I parlamentari sono tempestati di messaggi via WhatsApp, Facebook o altri social media e li sollecitano essi stessi. La paura di calare nei sondaggi

rende più difficile l'adozione di decisioni coraggiose e impopolari. In molti Paesi, tra cui l'Italia, il rapporto con l'elettore è stato sostituito dal vincolo con i leader, perché solo da loro dipende l'eventuale riconferma. E solo i leader contano davvero, in un dialogo politico che non si svolge più in mille sezioni di partito, ma soltanto sulle televisioni generaliste e sui social.

In teoria questo potrebbe preludere a un sistema di democrazia diretta, ormai tecnicamente possibile. Tutti hanno un computer o uno smartphone attraverso il quale potrebbero esprimere il loro voto, sia votando direttamente i provvedimenti sia modificando in qualsiasi momento la scelta dei loro deputati negli organismi elettivi. Questa è stata l'illusione portata avanti all'inizio dal Movimento 5 Stelle su impulso di Gianroberto Casaleggio, ma ben presto se ne sono visti i limiti: di fronte a provvedimenti tecnicamente complessi, le scelte diventano umorali, superficiali, proprio il contrario di una politica che dovrebbe guardare al futuro.

E allora? Si potrebbe limitare questo diritto d'intervento ai cosiddetti «esperti». Si rischierebbe però di ripetere formule ottocentesche, nelle quali si votava per censo. Chi decide chi sono gli «esperti»? Con quali criteri? Una soluzione interessante è quella proposta dalla cosiddetta «democrazia deliberativa»: un gruppo di cittadini, sorteggiati con criteri statistici che rispecchiano la struttura sociale, viene invitato ad approfondire un tema ascoltando gli esponenti delle diverse parti politiche, per arrivare a formulare una o più proposte. L'impegno può anche essere protratto nel tempo ed eventualmente retribuito: si configura così un gruppo rappresentativo, paragonabile a una giuria popolare in un processo, di persone che diventano «esperte» perché seguono tutti gli sviluppi del caso. L'esempio più interessante di questo sistema è stato l'«Assemblea dei cittadini per

il clima» voluta da Emmanuel Macron nel 2019 e che si è conclusa con 149 raccomandazioni. Però, anche se le proposte sono state ben accolte dal presidente francese, in realtà non hanno avuto molto seguito. La paralisi provocata dalla pandemia ha avuto la sua incidenza, ma ha giocato anche una certa resistenza del mondo politico ad accettare indicazioni che provenivano da un organo che in qualche modo minacciava di sostituirsi a loro. Macron ha comunque rilanciato un'altra iniziativa di democrazia deliberativa, affidando a un comitato di cittadini sorteggiati le proposte sulla legislazione di fine vita. Si tratta di un esempio molto significativo perché affida a un campione popolare un tema sul quale la politica è riluttante a pronunciarsi.

Esistono però altre forme meno rigide di democrazia deliberativa. Come ha raccontato Ilaria Casillo, vicepresidente della Commissione nazionale francese del dibattito pubblico, a un recente convegno dell'Associazione futuristi italiani in un'intervista a cura di Andrea De Tommasi su [futuranetwork.eu](http://futuranetwork.eu): oltralpe il coinvolgimento dei cittadini attraverso il *débat public* in preparazione di nuovi atti normativi è una pratica diffusa. La stessa prassi è stata adottata anche nella Ue, con la Conferenza sul futuro dell'Europa che si è conclusa da poco, raccogliendo anche migliaia di proposte dei cittadini sulla sua piattaforma digitale, e ha cominciato a essere applicata anche in Italia, come sintetizzato in questa inchiesta, sempre su [futuranetwork.eu](http://futuranetwork.eu), che dedica molta attenzione al tema della democrazia e della partecipazione.

Nel 2018 in Italia è stato introdotto il «Dibattito pubblico obbligatorio» sulle grandi opere infrastrutturali. Tre anni dopo il ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili guidato da Enrico Giovannini ha rivitalizzato il ruolo e le funzioni della Commissione

## REGOLAMENTO PER L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE



### CHE COSA SI DECIDE

Il nuovo testo del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare

### CHI PARTECIPA

Cittadini, associazioni, gruppi informali, stakeholder

### COME SI DECIDE

Raccolta pubblica di osservazioni

### AREA

Tutta la città

### AREA ORGANIZZAZIONE

Direzione Servizi Civici, Partecipazione e Sport

### PROMOTORE

Comune di Milano

nazionale per il dibattito pubblico, anche nella convinzione che l'utilizzo del Dp agevolerà l'attuazione del Pnrr.

Lo strumento ha iniziato a funzionare ed è stato utilizzato, per esempio, per discutere lo studio di fattibilità tecnica ed economica relativa al nuovo stadio di Milano: 14 incontri, 40 giorni di dibattito pubblico e una relazione conclusiva sul tavolo del Comune.

In occasione delle audizioni informali alla Commissione ambiente della Camera sul dibattito pubblico, le associazioni italiane per la partecipazione pubblica, tra cui l'Asvis, hanno accolto con preoccupazione il nuovo testo del Codice degli appalti, che prevede una serie di misure per la semplificazione dei protocolli in materia di opere pubbliche e avrà un forte impatto anche sullo stru-



In conclusione, se vogliamo che la democrazia sopravviva e non ceda progressivamente il campo ai regimi autoritari, dobbiamo accettare che si rinnovino. Tra i due estremi, l'isolamento degli eletti e l'impazzimento delle opinioni gratuite e superficiali sui social, è necessario trovare un punto di equilibrio, che valorizzi le nuove possibilità di coinvolgimento dei cittadini anche attraverso

la rete, senza peraltro cedere all'utopia della democrazia diretta, valida solo in comunità limitate o su temi facilmente schematizzabili. La parola chiave è partecipazione. È necessario stimolare i cittadini a partecipare al dibattito pubblico attraverso piattaforme tecnologiche, iniziative di comunicazione, impegno degli organismi intermedi. Certo, quando si guarda al livello di tanti commenti politici sui social cascano le braccia; c'è da chiedersi se abbia un senso dare la parola a tutti.

Ma non c'è altra strada perché ormai tutti hanno gli strumenti per farsi sentire e con tutti bisogna confrontarsi. Ci sono importanti temi che riguardano il futuro, dalla crisi climatica al rapporto tra declino demografico e immigrazione, sui quali il dibattito politico è carente e impacciato.

Sarebbe importante farne oggetto di grandi dibattiti pubblici promossi dallo Stato, per esempio da un nuovo istituto sul futuro che l'Asvis chiede da tempo; oppure, in carenza di un'azione di governo, da un'alleanza di soggetti della società civile. La frase di Giorgio Gaber «libertà è partecipazione» è oggi più che mai attuale perché senza nuove forme di partecipazione muore la democrazia e con essa la libertà.

mento del dibattito pubblico. Le principali proposte sono: ripristinare la Commissione nazionale per il dibattito pubblico; eliminare la limitazione alla partecipazione ai soli portatori d'interesse, estendendola anche ai singoli cittadini; eliminare l'obbligo di svolgere il Dp solo in modalità telematica e prevedere tempi adeguati. Ma la raccolta di idee «dal basso» attraverso il dibattito pubblico è davvero una forma di inclusione che funziona? Difficile dirlo. In linea di massima, le forme di democrazia deliberativa sono più efficaci a livello locale dove sono in corso vari esperimenti. Per esempio, il Comune di Milano ha varato nel 2021 un «Nuovo regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare». In queste forme di democrazia deliberativa i corpi intermedi, a cominciare dai sindacati, possono avere un ruolo importante, contribuendo con le loro proposte e stimolando la partecipazione. Nelle recenti elezioni, la mobilitazione di molti soggetti della società civile, promossa anche dall'Asvis, per richiamare l'attenzione dei partiti sui temi importanti per il futuro, a cominciare dalla crisi climatica, ha offerto una forma in parte nuova di partecipazione democratica.

la rete, senza peraltro cedere all'utopia della democrazia diretta, valida solo in comunità limitate o su temi facilmente schematizzabili. La parola chiave è partecipazione. È necessario stimolare i cittadini a partecipare al dibattito pubblico attraverso piattaforme tecnologiche, iniziative di comunicazione, impegno degli organismi intermedi. Certo, quando si guarda al livello di tanti commenti politici sui social cascano le braccia; c'è da chiedersi se abbia un senso dare la parola a tutti.

Ma non c'è altra strada perché ormai tutti hanno gli strumenti per farsi sentire e con tutti bisogna confrontarsi.

Ci sono importanti temi che riguardano il futuro, dalla crisi climatica al rapporto tra declino demografico e immigrazione, sui quali il dibattito politico è carente e impacciato.

Sarebbe importante farne oggetto di grandi dibattiti pubblici promossi dallo Stato, per esempio da un nuovo istituto sul futuro che l'Asvis chiede da tempo; oppure, in carenza di un'azione di governo, da un'alleanza di soggetti della società civile.

La frase di Giorgio Gaber «libertà è partecipazione» è oggi più che mai attuale perché senza nuove forme di partecipazione muore la democrazia e con essa la libertà.

## PREMESSA: LA STRATEGICITÀ DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

L'adeguatezza delle risposte dell'Unione europea alle attuali sfide geopolitiche e delle varie transizioni è direttamente connessa al suo funzionamento, ovvero al modello istituzionale e decisionale, e all'aderenza ai valori democratici sanciti nel Trattato Ue. La concreta attuazione dei principi di democrazia rappresentativa e partecipativa rappresenta pertanto un elemento valoriale e funzionale centrale per la tenuta e lo sviluppo dell'Unione.

Le problematiche sempre più complesse a cui gli Stati e l'Europa sono chiamati a confrontarsi impongono, infatti, una maggiore democratizzazione dei processi, *in primis* un'accresciuta partecipazione delle Parti sociali, e una maggiore attenzione agli impatti sociali delle rispettive politiche. Se, infatti, sono chiari i progressi compiuti dall'Ue nell'unire sovranità e risorse per gestire le ultime crisi, è altresì evidente come, anche e soprattutto in tempi difficili, le organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro, come anche le organizzazioni della società civile abbiano giocato, a vario titolo, un ruolo fondamentale nel mitigarne gli effetti avversi e mantenere coesione e stabilità democratica.

Assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica, una genuina democrazia partecipativa, uno strutturato dialogo civile e un solido dialogo sociale costituiscono infatti non solo articoli del Trattato Ue, ma strumenti per aumentare l'efficacia della stessa Unione, la sua legittimazione e accettazione delle risposte, il senso di appartenenza dei propri cittadini nonché di tutela di sistemi democratici sani. Ciò complementariamente al buon funzionamento della democrazia rappresentativa europea, che si estende da un'architettura decisionale meno intergovernativa a procedure di partecipazione elettorali sempre più inclusive e a una maggiore «europeizzazione» dei partiti.

## IL RILANCIO DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DEI SOGGETTI RAPPRESENTATIVI DEL DIALOGO CIVILE E SOCIALE

Secondo un recente parere del Comitato economico e sociale europeo (Cese), nonostante l'innovazione del concetto di partecipazione dei cittadini sancita dal Trattato Ue all'art. 11, «le opportunità per i cittadini di partecipare alle decisioni al di là delle elezioni sono ancora nettamente inferiori a quanto necessario, il che è spesso fonte di duplice

## Il valore, gli strumenti e gli attori europei della democrazia partecipativa per un'Europa più resiliente e all'altezza delle sfide

di Andrea Mone



Andrea Mone, responsabile Politiche europee Cisl e membro del Comitato economico e sociale europeo (Cese)

insoddisfazione: per le politiche stesse e per la mancanza di opportunità di influenzare le decisioni».

Lo scorso 15 settembre, nel discorso sullo stato dell'Unione, la presidente della Commissione Ue ha sottolineato l'importanza della difesa e promozione della democrazia in Europa e della necessità di aggiornarla per migliorare la vita della gente e aumentarne la fiducia. Una difesa da declinarsi sul piano internazionale, nelle varie forme dello scontro fra *democrazie* e *autocrazie*, ma anche sul piano interno, con la protezione dello stato di diritto, dell'indipendenza del potere giudiziario e della libertà di stampa e di espressione, e del contrasto alla corruzione. La presidente ha in particolare menzionato l'importanza della partecipazione civica citando la Conferenza sul futuro dell'Europa, prefigurando un proseguimento dell'esperienza dei «panel dei cittadini», ma anche della necessità di una Convenzione per la riforma dei trattati, da sempre auspicata dalla Cisl in un'ottica federale.

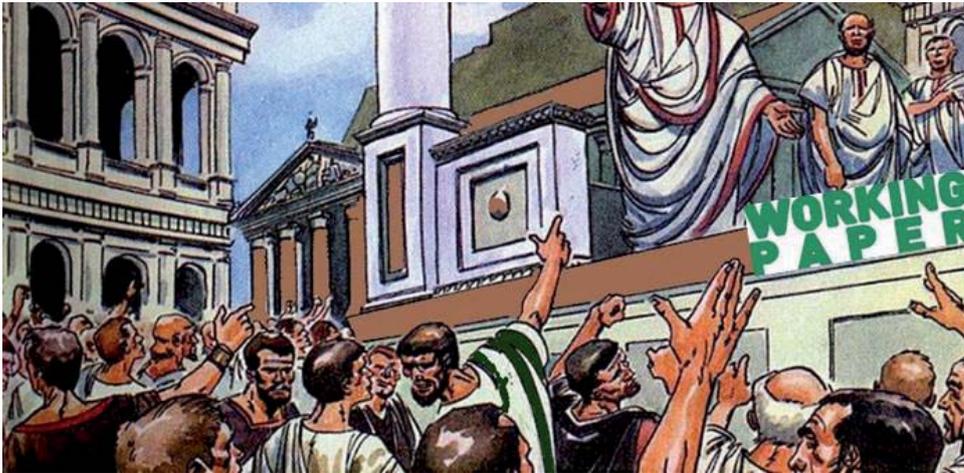
A tal riguardo, è indubbio che la recente Conferenza sul futuro dell'Ue, attraverso le sue articolazioni organizzative, dalla piattaforma digitale multilingue ai panel dei cittadini, abbia realizzato un esperimento di democrazia partecipativa e, anche grazie al proficuo apporto delle proposte della Confederazione europea dei sindacati (Ces), abbia contribuito a fornire delle raccomandazioni ambiziose volte a una maggiore integrazione dell'Ue, a cui è fondamentale dare seguito.

Tuttavia, l'enfasi della Commissione sullo strumento del «panel dei cittadini» imporrebbe una complessa analisi del concetto di democrazia partecipativa in senso ampio, ovvero delle sue articolazioni di rappresentanza individuale e di società civile organizzata, di distinzione tra dialogo civile e dialogo sociale, nonché del rapporto tra democrazia partecipativa e rappresentativa, su cui



si cercherà di offrire alcuni spunti di riflessione. Il Trattato Ue all'art. 10 statuisce che «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» per poi «declinare» il principio, nell'art. 11, nelle forme del dialogo civile orizzontale e verticale (ovvero di un dialogo tra organizzazioni della società civile e tra queste e le Istituzioni) nonché di particolari strumenti come l'iniziativa dei cittadini europei (che nel 2020 ha influenzato la direttiva sull'acqua potabile). Le consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione nella fase iniziale dei processi normativi costituiscono ulteriori forme di valorizzazione della partecipazione, anche individuale.

Nel concreto, si nota un aumento della richiesta di partecipazione civica nelle politiche pubbliche, in particolare locali, e le esperienze di bilanci partecipativi – dove una parte del bilancio comunale viene destinata a proposte dei cittadini – o l'utilizzo di piattaforme o panel in materia di processi di urbanizzazione per fornire raccomandazioni ne costituiscono esempi interessanti. Un recente report dell'Ocse sottolinea come e quanto le autorità utilizzino assemblee cittadine, panel e altri strumenti deliberativi nei processi decisionali; nel report, senza pretese di completezza, secondo un'analisi svolta su 289 casi (dal 1986 al 2019), vengono identificati 12 modelli di processi deliberativi, alcuni dei quali istituzionalizzati.



A fronte di una giusta ambizione di intercettare questo impulso partecipativo vanno, tuttavia, evitate le risposte propagandistiche, che rischiano di aumentare la disaffezione e l'apatia, talvolta rivolte all'utilizzo esclusivo di strumenti di democrazia diretta a scapito di quella rappresentativa, sovente intenzionate a delegittimare la rappresentanza dei corpi intermedi, con formule di difficile gestione e titolarità.

È pertanto necessario che a un giusto sviluppo dei sistemi di coinvolgimento dei cittadini, come i panel citati dalla Commissione, pur condizionati alla rispondenza a criteri di rappresentatività numerica e demografica, nonché valutati nel loro utilizzo rispetto alle singole specificità, debba tuttavia associarsi una valorizzazione dei corpi di rappresentanza che a livello europeo esprimono in maniera collettiva, strutturata e differenziata la democrazia partecipativa, attraverso il dialogo civile e il dialogo sociale: il Cese e la Confederazione europea dei sindacati (Ces).

Il Cese, infatti, si qualifica come tramite istituzionale fondamentale tra l'Europa e i cittadini, essendo composto da «rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile», a cui spetta il compito di formulare pareri destinati alle istituzioni Ue, sia su loro richiesta sia di pro-

pria iniziativa, e di permettere una maggiore adesione e partecipazione della società civile organizzata al processo decisionale europeo. È pertanto fondamentale realizzare un suo potenziamento e una maggiore presa in considerazione da parte delle stesse istituzioni europee quale facilitatore e garante delle attività di democrazia partecipativa. Proprio in quest'ottica è da intendersi la decisione del Cese di istituire un gruppo di collegamento con le organizzazioni e le reti europee della società civile, al fine di rappresentare e coordinare meglio, svolgendo così appieno il suo ruolo di canale di comunicazione tra l'Ue e le organizzazioni europee.

La necessità di realizzare un'effettiva democrazia partecipativa è sottolineata dal Cese anche nel parere sul «Piano di azione per la democrazia», lanciato dalla Commissione nel 2020, dove si rivendica l'esigenza di introdurre un pilastro specifico denominato «Promozione della partecipazione attiva e democratica al di là delle elezioni», volto a includere la promozione del dialogo sociale, della contrattazione collettiva e del dialogo civile come parte qualificante il Piano stesso e oggi deficitaria. Proposte interessanti si ritrovano ad esempio nell'individuazione di responsabili per i contatti con il dialogo civile da parte della Commissione, di programmi Erasmus+ tra le organizzazioni della società civile e tra le Parti sociali, dello sviluppo dell'educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani (compresa l'alfabetizzazione mediatica) quale strumento indispensabile a contrastare le tendenze antidemocratiche, del miglioramento dell'iniziativa dei cittadini europei, nonché della realizzazione di un accordo interistituzionale sul dialogo

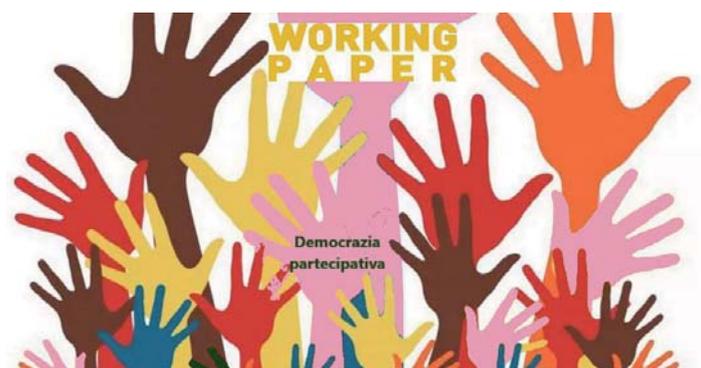
civile volto a strutturare le relazioni e migliorarne l'efficacia.

Parallelamente, una concreta democrazia partecipativa non può non implicare, come detto, anche e soprattutto, la promozione di un effettivo dialogo sociale europeo e chiaramente di un rafforzamento della Ces nella sua azione di proposta, monitoraggio e implementazione delle politiche europee.

Il dialogo sociale è infatti una componente fondamentale del modello sociale europeo, che, ai sensi degli artt. 151 e seguenti, consente alle Parti sociali (rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori) di contribuire attivamente, anche mediante accordi, alla definizione della politica europea in materia sociale e occupazionale. È tuttavia evidente l'attuale debolezza del dialogo sociale in Ue come spesso in alcuni Paesi e/o settori, da cui discende l'importanza di rafforzarlo in tutte le sue componenti, dalle strutture ai soggetti coinvolti. La Ces da molto tempo ha invocato attivamente un'iniziativa legislativa di rafforzamento che si confrontasse efficacemente con le problematiche del contesto, chiarendo sia il *modus operandi* del dialogo e la trasformazione normativa degli accordi siglati dalle parti sociali europee, sia le modalità con cui rendere vincolante il coinvolgimento delle parti sociali, in particolare nei processi del semestre europeo e a livello nazionale nelle fasi di progettazione, implementazione e monitoraggio delle riforme.

Anche a seguito di queste richieste, lo scorso 25 gennaio la Commissione europea ha proposto una comunicazione sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Ue e una raccomandazione del Consiglio sul sostegno al dialogo sociale a livello nazionale, nel tentativo annunciato di integrare il dialogo sociale nel processo decisionale a livello europeo e nazionale. Alcune delle misure proposte riflettono le richieste sindacali come, a livello nazionale, l'impegno degli Stati membri di ri-

spettare i diritti fondamentali e le libertà di associazione e di contrattazione collettiva, di favorire iniziative di sviluppo delle capacità per le Parti sociali, compreso l'uso del Fondo sociale europeo+, di coinvolgere pienamente le Parti sociali nella definizione delle politiche, in modo tempestivo e con tutte le informazioni pertinenti per garantire un'adeguata consultazione così come, a livello europeo, la realizzazione di un coordinatore del dialogo sociale in ogni direzione generale della Commissione e di un maggiore coinvolgimento in vista del programma di lavoro della Commissione. Tuttavia, nelle raccomandazioni non vengono soddisfatte le richieste della Ces di definire un processo chiaro, prevedibile e trasparente di gestione degli accordi delle Parti sociali che consenta alla Commissione di trattare gli accordi europei negoziati con l'obiettivo di diventare giuridicamente vincolanti, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto né rispetto alla previsione di meccanismi di valutazione del coinvolgimento delle parti sociali: questioni importanti a monte sia delle problematiche avvenute durante la gestione dell'accordo della Federazione sindacale del pubblico impiego (Epsu) relativo alla partecipazione dei lavoratori nel settore pubblico, sia dell'eccessivamente frammentato coinvolgimento dei sindacati nelle procedure del semestre europeo. Un'ulteriore richiesta della Ces, non rilevata dalla Commissione ma molto pertinente e attuale, è volta a chia-



rire alcune criticità di coinvolgimento che specie in questi ultimi tempi si sono verificate da parte della Commissione europea tra le Parti sociali e altre organizzazioni della Società civile: secondo la Ces, infatti, è necessario evidenziare la specificità del dialogo sociale europeo rispetto al dialogo civile evitando la sovrapposizione o confusione tra i due strumenti, così come una prevalenza delle consultazioni della Commissione con le Parti sociali rispetto alle consultazioni pubbliche su determinate materie, al fine di preservare competenze e specificità delle materie trattate e dei soggetti competenti. Le riflessioni sul dialogo sociale non possono, infine, non coinvolgere il tema della democrazia economica, poiché se è vero che tutte le transizioni saranno sostenibili solo se partecipate, risulta evidente come il coinvolgimento democratico dei lavoratori conduca a una maggiore responsabilità e attivazione nella società. Come richiamato nel recentissimo *Benchmarking Working Europe 2023* pubblicato dall'Istituto sindacale europeo (Etui), l'effetto benefico della democrazia industriale e di una maggiore partecipazione dei lavoratori al processo decisionale delle imprese nella riduzione delle disuguaglianze nell'impresa e nella società e, più in generale, il forte nesso tra democrazia sul posto di lavoro e sostenibilità sociale e ambientale sono dati ormai ampiamente e generalmente comprovati a livello internazionale.

Da ciò scaturiscono due implicazioni, e cioè la necessità di una legislazione europea in materia di partecipazione dei lavoratori, che, come evidenziato dalla Ces, e da sempre sostenuto dalla Cisl (che, recentemente, in ambito nazionale ha presentato un'importantissima proposta di legge di iniziativa popolare volta a dare piena attuazione all'art. 46 della nostra Costituzione, che sancisce il di-

ritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende), si estende dalla revisione della direttiva sui Cae a un quadro per la partecipazione, informazione, consultazione dei lavoratori, ma anche la necessità di tutelare i diritti sindacali, *in primis* di associazione, contrattazione e partecipazione, includendoli nell'accezione dello stato di diritto, da promuovere per il mantenimento di democrazie sane e su cui misurare la democraticità di un Paese.

## CONCLUSIONI

Soddisfare le richieste di partecipazione e ripristinare la fiducia nelle istituzioni europee sarà fondamentale per il futuro dell'Ue, e sarà tanto più efficace quanto più avverrà in maniera strutturata, potenziando i meccanismi previsti dal Trattato, senza trascendere in approcci propagandistici. In tal senso, valorizzare il dialogo sociale e il dialogo civile, rafforzandone gli attori e realizzando il giusto equilibrio affinché possano influenzare in maniera distinta e competente le politiche dell'Ue, costituirà un'imprescindibile condizione di aumento della democraticità e inclusività del sistema e di miglioramento della sua efficacia ed equità.



Lo scenario internazionale suggerisce di avviare una riflessione in merito alla crisi diffusa del modello occidentale di *democrazia rappresentativa*, che ha alimentato derive autoritarie manifestatesi tra l'altro in un preoccupante espansionismo militare.

Le diverse crisi attraversate dalle maggiori democrazie occidentali dall'inizio del XXI secolo – dalla minaccia del terrorismo all'invasione russa dell'Ucraina, passando per il tracollo finanziario dei debiti sovrani e la pandemia da Covid-19 – hanno generato un clima di tensione sociale che, nell'illusione di sacrificare la classe politica dirigente sull'altare della *democrazia diretta*, si è spesso incanalata in movimenti di dubbia natura, capaci di calamitare un consenso significativo.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene utile dedicare la rubrica odierna dapprima a un'analisi a livello comparato di esperienze partecipative che, se recepite adeguatamente nell'ordinamento italiano, potrebbero arrestare la percezione elitaria che affligge l'azione istituzionale e, in conclusione, alla proposta di legge d'iniziativa popolare recentemente promossa dalla Cisl in materia di partecipazione al lavoro.

## IL GRAND DÉBAT NATIONAL E IL CASO TUNISINO

In risposta alle manifestazioni di protesta dei cosiddetti *gilets jaunes*, dal 15 gennaio al 15 marzo 2019 si è tenuto in Francia il *Grand Débat National*.

Più precisamente, la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (Legge Barnier) ha introdotto il *débat public* riconoscendo in capo alle comunità interessate da decisioni amministrative d'impatto ambientale un diritto di consultazione esercitabile, ad esempio, tramite la partecipazione a tavoli di concertazione.

Il *Grand Débat National*, però, si è spinto oltre affrontando tematiche di grande rilievo sociale quali sono la transizione ecologica nonché la gestione della spesa e dei servizi pubblici. Ciononostante, è da sottolineare la scarsa efficacia vincolante di quest'ultimo nel limitarsi a una mera raccolta di opinioni della cittadinanza sulle questioni appena richiamate.

In secondo luogo, giova soffermarsi sulla transizione democratica della Tunisia verso una repubblica semipresidenziale fondata sui principi di indipendenza della magistratura, parità di genere, tutela dei diritti civili e di laicità dello Stato. Nel contesto d'incertezza segnato dalla caduta del regime

## L'argine della partecipazione alla crisi della democrazia rappresentativa

di Ettore Innocenti



Ettore Innocenti, ricercatore e formatore presso la Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione Cisl



autoritario di Zine El-Abidine Ben Ali, a cui ha fatto seguito la nomina di Beji Caid Essebsi come primo ministro *ad interim* il 28 febbraio 2011, è risultato determinante il ruolo d'interazione svolto dai *corpi intermedi* – tra cui l'Unione generale tunisina del lavoro (Uggt) – durante il «Dialogo Nazionale Tunisino» tra l'Assemblea nazionale costituente (Anc) eletta nell'ottobre 2011 e la società civile.

Fatta salva la garanzia del diritto dei cittadini a eleggere i membri dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo (artt. 50-55), il presidente della Repubblica (art. 75) nonché i membri dei Consigli regionali e comunali (art. 133), il valore aggiunto del coinvolgimento delle Parti sociali nella stesura della Costituzione si evince dall'affermazione all'interno del testo di diritti fondamentali quali il lavoro dignitoso, il salario equo e lo sciopero (art. 40), a cui si aggiungono la libertà d'associazione (art. 35) e la dichiarazione programmatica concernente l'adozione di «strumenti di democrazia partecipativa [...] al fine di assicurare la più ampia partecipazione possibile dei giovani e della società

civile alla preparazione di progetti di sviluppo territoriale ed al monitoraggio della fase attuativa» (art. 139).

## SPUNTI DI RIFLESSIONE A PARTIRE DA DIRITTO COMUNITARIO E COSTITUZIONE

Nel calare lo sguardo sull'ordinamento interno preme ricordare come la *matrice partecipativa* del sistema istituzionale trovi riscontro nel diritto comunitario – che lo Stato e le Regioni sono obbligate a rispettare nell'esercizio della potestà legislativa (art. 117, c. 1, Cost.) – e in quello costituzionale.

A livello europeo, il fondamento giuridico della partecipazione è riscontrabile da un lato nel riconoscimento in capo a ogni cittadino del «diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» (art. 10, par. 3, Tue) e, dall'altro, nell'obbligo per le istituzioni europee di dare «ai cittadini e alle *associazioni rappresentative* [*corsivo mio, N.d.A.*], attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» (art. 11, par. 1), a cui fa seguito l'obbligo specifico della Commissione europea di consultare le parti interessate (par. 3).<sup>1</sup>

Per quanto concerne la Carta fondamentale, il connotato partecipativo si desume non solo dal principio di *eguaglianza sostanziale* in ottemperanza al quale la Repubblica deve «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che [...] impediscono [...] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c. 2, Cost.), ma anche da quello di *sussidiarietà orizzontale* secondo cui «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per

<sup>1</sup> Inoltre, merita una menzione la facoltà per almeno un milione di cittadini europei proveniente da un numero significativo di Stati membri di invitare «la Commissione europea [...] a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati» (art. 11, par. 4, Tue).

lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, c. 4).<sup>2</sup>

Alla luce di tali considerazioni, se da un lato la complessità caratterizzante la cosiddetta economia della conoscenza non ammette il rischio di affrontare le transizioni demografica, digitale ed ecologica che attraversano la modernità con strumenti di democrazia diretta, dall'altro si auspica l'apertura sempre maggiore dei processi decisionali ai soggetti interessati mediante l'introduzione in via strutturale di istituti partecipativi tesi a responsabilizzare le Parti sociali nella concertazione di risposte adeguate alle molteplici istanze di tutela sollevate dalla cittadinanza.

## LA PARTECIPAZIONE AL LAVORO SECONDO LA CISL

Nella direzione appena enunciata, per quanto concerne l'ambito lavoristico, si muove la proposta di legge d'iniziativa popolare su «La Partecipazione al Lavoro» depositata dalla Cisl presso la Corte di Cassazione in data 20 aprile 2023.

Nel fornire attuazione all'articolo 46 della Costituzione, infatti, la proposta in esame demanda alla contrattazione collettiva di qualsiasi livello stipulata dalle Oo.Ss. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o dalle loro Rsa/Rsu la facoltà d'individuare le modalità e i limiti d'esercizio del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende. In particolare, si distingue tra:

- *partecipazione gestionale* (artt. 3, c. 1 – 4, c. 1): la presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi di direzione (Consiglio di



gestione, Consiglio d'amministrazione) e/o di controllo (Consiglio di sorveglianza, Comitato per il controllo sulla gestione) delle società interessate;<sup>3</sup>

- *partecipazione economica e finanziaria* (art. 7, cc. 1-2): l'adesione su base volontaria dei lavoratori a piani di partecipazione finanziaria aventi ad oggetto il possesso di azioni o di quote di capitale delle imprese;
- *partecipazione organizzativa* (art. 10, c. 1): la costituzione a livello aziendale di commissioni paritetiche chiamate a definire piani di miglioramento e di innovazione di prodotti, processi produttivi, servizi e dell'organizzazione del lavoro;<sup>4</sup>
- *partecipazione consultiva* (art. 12): il diritto di Rsu/Rsa – o, in mancanza, di rappresentanti dei lavoratori ed enti bilaterali di settore territoriali – nelle imprese con più di 50 dipendenti a essere consultati almeno annualmente su un elenco tassativo di materie tra cui rientra, ad esempio, la «introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali e [...] di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati» (lett. c).

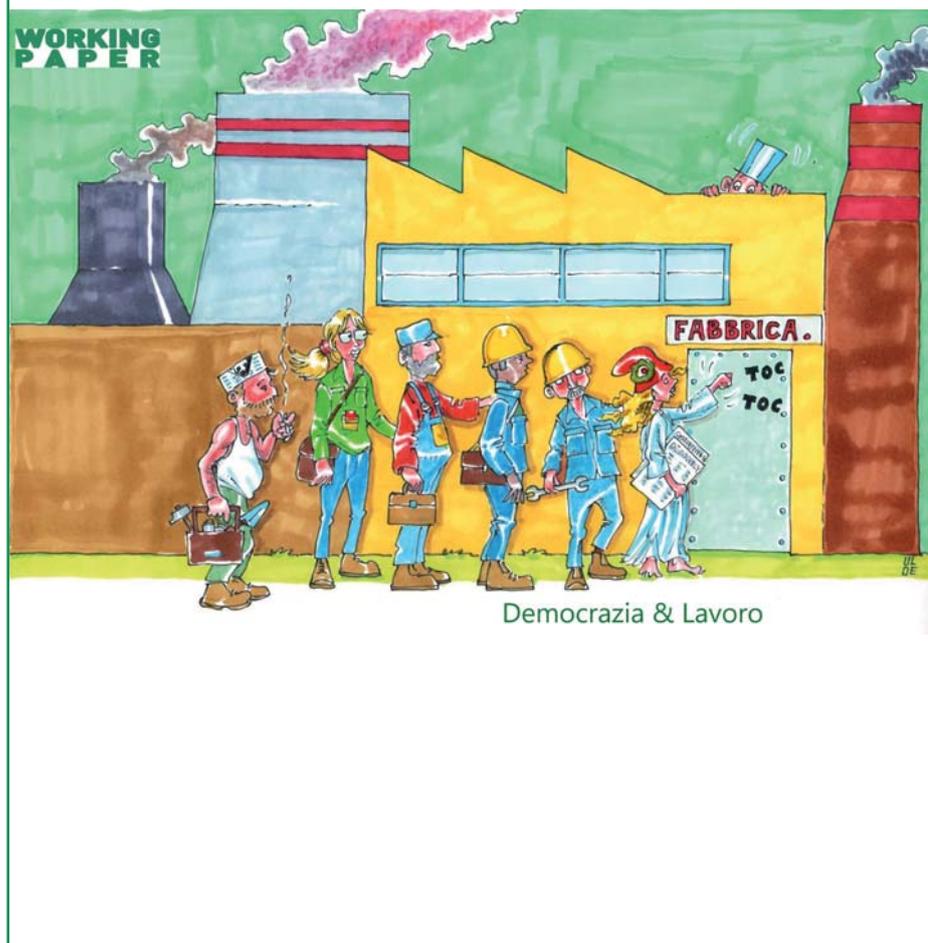
<sup>2</sup> La declinazione in combinato disposto dei principi costituzionali enunciati è ravvisabile, ad esempio, nella composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel): l'organo consultivo del Parlamento e del Governo, dotato anche di funzioni legislativa nonché concertativa in materia economica e sociale, al cui interno siedono «esperti e [...] rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa» (art. 99, c. 1, Cost.).

<sup>3</sup> Al riguardo, si segnala che nelle società a partecipazione pubblica l'integrazione del Cda con almeno un amministratore nominato secondo le procedure definite dai contratti collettivi viene configurata come un obbligo legale (art. 5).

<sup>4</sup> Tali piani devono contenere «l'analisi del contesto iniziale; gli obiettivi condivisi [...]; gli investimenti tecnologici; le modifiche organizzative; le misure di sostegno ai lavoratori; le azioni partecipative [...]; i risultati attesi [...]; il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale» (art. 10, c. 2).

## Democrazia & Lavoro

di Ulderico Sbarra



Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

[workingpapers@fondazionetarantelli.it](mailto:workingpapers@fondazionetarantelli.it)

[www.fondazionetarantelli.it](http://www.fondazionetarantelli.it)

Ulderico Sbarra, dopo aver ricoperto per undici anni l'incarico di segretario regionale della Cisl Umbria, nel 2019 è entrato a far parte dello staff della Fondazione Ezio Tarantelli. Si è diplomato presso l'Istituto d'arte Bernardino di Betto (Pinturicchio) di Perugia e maestro d'arte presso l'Isa di Deruta in grafica e pittura