

**Note minime *in itinere* sull'accordo Alcoa.
Nuovi scenari di democrazia aziendale in Italia***

di **Luca Longhi** – Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università Telematica Pegaso

ABSTRACT: This paper analyses new hypotheses of corporate democracy in Italy starting from Alcoa case, recently verified in Sardinia, through a reading of the articles of the Constitution dedicated to economic relations.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il caso Alcoa attraverso la lente dell'art. 46 Cost. – 2. Dal controllo sociale dell'impresa alle nuove ipotesi di democrazia aziendale. – 3. Il ruolo dei sindacati nella mancata attuazione della cogestione. – 4. A mo' di conclusioni. Per una valorizzazione dell'art. 46 Cost. nello statuto costituzionale dell'impresa.

1. Premessa. Il caso Alcoa attraverso la lente dell'art. 46 Cost.

È notizia di questi giorni che dell'azienda elvetica Sider Alloys, operante nel settore siderurgico con stabilimenti in Sardegna, diventeranno azionisti al 5% e con un posto nel comitato di sorveglianza i lavoratori ex-Alcoa, azienda acquisita dal gruppo svizzero, nell'ambito di un'operazione che vede anche la partecipazione di Invitalia, partecipata del Ministero dello Sviluppo economico.

L'ingresso dei dipendenti nella compagine societaria è stato per ora annunciato dal Ministero dello Sviluppo economico e dovrà essere perfezionato nelle prossime settimane.

Si rinvia, pertanto, ad un momento successivo al perfezionamento dell'operazione per un commento della vicenda più puntuale e organico.

Tuttavia, anche sulla base dei comunicati ufficiali sin qui diramati¹ e prescindendo dai profili specifici che saranno resi noti nel prossimo futuro, si può già riflettere sul ritorno di attualità del tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende.

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

¹ Cfr. <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/220-galleria-fotografica/2037729-firma-accordo-portovesme>.

Si tratta di un argomento che ricorre da sempre nel vocabolario del giurista e, segnatamente, nei manuali di varie discipline (diritto costituzionale, diritto del lavoro, diritto commerciale) che lo studente di giurisprudenza ha occasione di studiare nel corso della propria formazione, in abbinamento con il correlato tema della cogestione, ma di cui tradizionalmente si stenta a riconoscere un effettivo ambito di applicazione nell'esperienza italiana, diversamente da quanto avviene in altri sistemi giuridici (la *Mitbestimmung* in Germania e i *comités d'entreprise* Francia, su tutti).

Si può anzi affermare che la cogestione o, comunque, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende costituisca uno di quei *luoghi comuni* del bagaglio del giurista che si fa difficoltà, però, a collocare all'atto pratico.

Tale istituto rappresenta uno dei capisaldi dell'impianto teorico originario del diritto pubblico dell'economia, cui hanno dato un contributo fondativo giuristi di diversa estrazione, non solo pubblicisti (Giannini, Galgano, Cassese, Amato e altri)², a testimonianza della fluidità delle categorie in una materia di interesse comune e in continua evoluzione.

Ed anzi, per situare la trattazione in un ambito strettamente costituzionale, si può ascrivere il tema al novero di quelle *promesse* della Carta non mantenute nell'arco dei suoi primi settant'anni di vita³, anche e soprattutto per l'assenza, come si vedrà, di una legge di attuazione dell'art. 46 Cost.

Anche in considerazione della questione (il caso Alcoa, appunto) che dà origine alle riflessioni che seguono, tuttora *in itinere*, il presente contributo intende limitarsi a ragionare intorno a nuovi possibili modelli di democrazia aziendale e alla *reviviscenza* della pubblica utilità in ambito economico⁴, in una forma dubitativa e rimandando ad altra sede futura per un commento maggiormente strutturato.

Quando si parla di *reviviscenza* della *pubblica utilità*, si vuole fare riferimento a nuove ipotesi di espressione di quelle locuzioni ricorrenti nella cd. costituzione economica (in particolare, negli artt. 41 ss. Cost.), mai del tutto attuate in una dimensione di effettività, delle quali il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione aziendale di cui all'art. 46 Cost. rappresenta uno degli esempi paradigmatici.

È evidente, peraltro, la coerenza sistematica di tali elementi con il principio solidarista, nelle sue declinazioni economica e sociale (art. 2 Cost.)⁵, oltre che con «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, co. 2 Cost.)⁶, con i

² Cfr. F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, Padova, 1977.

³ Cfr. M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, Napoli, 2014, *passim*.

⁴ Si veda N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, ed. 2003, 145 ss.

⁵ E. PAPARELLA, *Art. 46*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 937.

⁶ G. GHEZZI, *Art. 46*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, t. III, 131.

fondamentali richiami al lavoro contenuti negli artt. 1 e 4 Cost. e finanche con la stessa sovranità popolare (art. 1 Cost.)⁷.

Troppe volte nell'arco dei decenni ci si è abituati a considerare *ineffettivi*, in tutto o in parte, alcuni articoli contenuti nel Titolo III, Parte I della Carta, sottovalutandone le potenzialità, pur nel quadro dell'ordinamento comunitario (ora ordinamento europeo) che vi ha sovrapposto nuovi principi (la concorrenza, in primo luogo)⁸.

L'art. 46 Cost. rappresenta l'ambito di elezione e la lente più adeguata attraverso la quale osservare il caso Alcoa; tuttavia, come si avrà modo di notare, i contenuti ivi sanciti non possono essere considerati in maniera avulsa dalle altre disposizioni dettate in tema di rapporti economici (si pensi, ad esempio, all'art. 43 Cost. sul ruolo delle comunità di lavoratori).

Ecco perché da una vicenda come quella sommariamente descritta all'inizio del paragrafo può scaturire una nuova stagione della nostra costituzione economica, intendendo con tale espressione il modello complessivo dei rapporti tra Stato ed economia, in costante mutamento, com'è evidente, dal 1948 ad oggi⁹.

2. Dal controllo sociale dell'impresa alle nuove ipotesi di democrazia aziendale

A conferma del fatto che la costituzione economica è un concetto in continuo divenire, basti considerare, ad esempio, che nella vicenda Alcoa sta svolgendo per conto dello Stato un ruolo determinante l'agenzia Invitalia, laddove, al tempo delle così dette partecipazioni statali, tale processo avrebbe certamente visto la partecipazione – con tutt'altre caratteristiche, beninteso – dell'IRI¹⁰.

Eppure, benché non veda una convergenza unanime della dottrina quanto alla sua definizione¹¹, il concetto di costituzione economica si rivela un paradigma prezioso e forse irrinunciabile per analizzare i rapporti tra Stato ed economia¹².

La possibilità di aprire alla partecipazione dei lavoratori un'importante realtà produttiva quale la Sider Alloys evidenzia l'emersione e il riconoscimento di un nuovo assetto di interessi accanto a quelli dell'imprenditore e a quelli, sacrosanti, del consumatore: gli interessi dell'impresa in quanto tale, impersonati dai dipendenti che vi lavorano.

Si tratta di un elemento solo all'apparenza scontato, se si considera, da un lato, l'assoluta lentezza con la quale si è affermata in Italia la cultura del cd. «controllo sociale dell'impresa» e, dall'altro, l'oramai tradizionale contrapposizione imprenditore/consumatore, ispirata a una

⁷ F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), cit., t. II, Bologna-Roma, 1982, 39.

⁸ Cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, 12 ss.

⁹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 2001, 1 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, ed. 2008, 3 ss.

¹⁰ A. LUCARELLI, *Art. 43*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), cit., 883 ss.

¹¹ Sul punto, si veda, da ultimo, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, Relazione per il XXXII Convegno annuale dell'AIC (2017), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 6 ss.

¹² Per un inquadramento concettuale del tema, si parta da M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 375.

concezione individualistica dei rapporti economici¹³ (espressa, peraltro, dallo stesso codice civile del 1942), che ha riempito il dibattito perlomeno degli ultimi vent'anni.

Tale riconoscimento è il segno, anche e soprattutto, di un accresciuto grado di sensibilità rispetto agli interessi emergenti scaturenti dai rapporti giuridici e alla loro conseguente organizzazione e rappresentanza in forma strutturata.

In quest'ottica, si può assistere alla compiuta affermazione dei diritti dei lavoratori, in forma individuale e collettiva, e al riconoscimento dei relativi interessi in seno all'interesse aziendale, ben oltre i confini di un mero controllo sociale (un tempo si sarebbe detto «controllo operaio»¹⁴).

Del resto, il riconoscimento del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, previsto dall'art. 46 Cost., postula un evidente *quid pluris* rispetto all'affermazione e alla tutela dei diritti sanciti dagli artt. 35 ss. e attuati poi dalla l. n. 300/1970 (cd. Statuto dei lavoratori) e l'individuazione di un momento di partecipazione *democratica* distinto rispetto alla contrattazione collettiva¹⁵.

Oggi, se è vero che non sono più tanto *in auge* concetti quali la produzione nazionale, è pur vero che mai come in questa epoca è in crisi l'effettività del diritto al lavoro e di principi come la partecipazione democratica, da intendersi come possibilità per il soggetto di incidere sui processi decisionali, in ambito politico come anche in quello economico.

Tuttavia, in attesa anche di osservare in maniera più ravvicinata gli sviluppi della vicenda Alcoa alla luce delle fasi che verranno, si evidenzia, in una prospettiva astratta, l'incompatibilità degli scopi della parte operaia con la titolarità di poteri di gestione, osservata sin dagli albori dell'esperienza dei Consigli di gestione¹⁶ (mutuata dai Consigli dei lavoratori della Costituzione di Weimar¹⁷), oltre che un affievolimento della – spesso conflittuale – dialettica sindacale, visto con sospetto dalla dottrina lavoristica¹⁸, con potenziale pericolo per le conquiste maturate fin dallo Statuto dei lavoratori.

Proprio gli strumenti tradizionalmente affermatasi nella dialettica sindacale hanno fatto sì che le possibilità di influire sulle scelte aziendali dall'esterno fossero considerate con maggior favore rispetto ad un coinvolgimento diretto dei lavoratori nella gestione di queste (cd. partecipazione integrazionistica)¹⁹.

A ciò si aggiunga che, anche nell'ambito della costituzione economica, disposizioni quali gli artt. 43 e 46 Cost. si rivelano viepiù eccentriche rispetto alle tendenze in corso, in quanto esprimono (anche) indirizzi che vanno oltre il controllo pubblico dell'economia, nella direzione della dimensione collettiva (vedi, rispettivamente, i riferimenti alle «comunità di lavoratori o di utenti» e,

¹³ E. PAPARELLA, op. cit., 935.

¹⁴ Cfr. C.M. MAZZONI, *I controlli sulle attività economiche*, in F. GALGANO (diretto da), cit., 326.

¹⁵ E. PAPARELLA, op. cit., 937.

¹⁶ Ivi, 932.

¹⁷ M. BENVENUTI, op. cit., 7.

¹⁸ E. PAPARELLA, op. cit., 937.

¹⁹ G. GHEZZI, op. cit., 74.

appunto, al «diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende»).

Si tratta, invero, di riferimenti non esclusivi (nel caso dell'art. 43 Cost., che contemplerebbe, altresì, le ipotesi delle nazionalizzazioni e delle statizzazioni²⁰) e, comunque, attenuati rispetto a prospettazioni più 'spinte' che erano trapelate in sede costituente (il riferimento di cui all'art. 46 Cost. ad una mera *collaborazione* alla gestione delle aziende, anziché alla vera e propria cogestione paritetica²¹) ad ulteriore conferma del carattere *compromissorio* della nostra Carta.

Tali indirizzi, laddove mai fossero attuati, sarebbero suscettibili di incidere sugli stessi assetti della proprietà, intesa, evidentemente, in un'accezione marxista, come proprietà dei mezzi di produzione (art. 42 Cost.)²².

Più concretamente, gli scenari di partecipazione dei lavoratori all'impresa possono concernere strumenti e modelli di partecipazione alle decisioni e di partecipazione agli utili (azionariato collettivo, cooperazione).

3. Il ruolo dei sindacati nella mancata attuazione della cogestione

In attesa di valutare in concreto quali scenari si andranno a delineare nel caso in esame, può essere utile riflettere sui modelli di partecipazione dei lavoratori ipotizzabili nel nostro sistema.

In particolare, tenuto conto della mancata realizzazione di forme di cogestione, per la già evidenziata assenza di una legge di attuazione dell'art. 46 Cost., si possono immaginare le seguenti sfumature di democrazia industriale (in ordine decrescente): partecipazione, controllo, informazione, consultazione.

Proprio l'estrema ampiezza delle ipotesi configurabili, alla luce del mancato seguito legislativo, dimostra la natura dell'art. 46 Cost. come norma di principio – con margini di attualità forse maggiori rispetto ad altre disposizioni *affini* come l'art. 43 Cost., ad esempio – orientata a realizzare quei «fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro» richiamati nell'*incipit*.

A ben vedere, tuttavia, ciascuna delle sfumature richiamate postula una certa subalternità²³ della componente dei lavoratori, fosse solo nella misura della partecipazione minoritaria riconosciuta loro (il 5% nel caso analizzato).

Una partecipazione che rischierebbe di vedere inevitabilmente "cannibalizzata" la componente dei lavoratori ad opera del socio di maggioranza (imprenditore) o, comunque, come già osservato *supra*, di vedere fortemente ridimensionati l'antagonismo e la necessaria dialettica sindacale interna

²⁰ A. LUCARELLI, op. cit., 883 ss.

²¹ S. LIETO, *La partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. Il difficile processo di democratizzazione per un'impresa al plurale*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, 426 ss.

²² Sull'argomento si veda H. HANSMANN, *La proprietà dell'impresa*, Bologna, 2005, *passim*.

²³ A. ACCORNERO, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in *Impr. plur.*, 1999, p. 37, cit. in M. BENVENUTI, op. cit., 8, parla di «coinvolgimento rinunciataro».

all'azienda, diversamente dal modello di auto-gestione *astrattamente* configurato dall'art. 43 Cost.²⁴.

Ma vi è di più. Da sempre connaturale al tema della partecipazione (*rectius*, della democrazia partecipativa) è il rischio che la stessa si trasformi in *confusionismo* sociale²⁵, divenendo appannaggio esclusivo di quanti "si gettano nella mischia" a tutto danno dell'interesse generale e di quanti legittimamente scelgono di non-partecipare.

Parimenti dannose possono rivelarsi ipotesi di partecipazione «istituzionalizzata», poiché suscettibili di depotenziare o, peggio, ingabbiare in procedure farraginose l'istanza partecipativa e il relativo plusvalore democratico.

Nel caso specifico della democrazia industriale, in dottrina si è avuto modo di ammonire sugli effetti della deriva di una «partecipazione del sindacato» in luogo della partecipazione dei lavoratori²⁶ e, più in generale, di forme di «comunitarizzazione» degli interessi dei datori di lavoro e dei dipendenti²⁷ e sulla loro distanza dallo spirito dell'art. 46 Cost.

Da questo punto di vista, si può affermare, non senza ironia, che l'affermazione del modello sindacale in Italia, accanto agli indubbi meriti conseguiti sul campo, ha determinato anche la mancata attuazione di almeno due articoli della Costituzione: l'art. 46 Cost., più volte citato, per i motivi appena illustrati, e l'art. 99 Cost. sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), che si è visto ridurre, sin dal momento della sua istituzione, gli spazi di operatività a vantaggio di altri luoghi di rappresentanza degli interessi (i sindacati, su tutti)²⁸.

4. A mo' di conclusioni. Per una valorizzazione dell'art. 46 Cost. nello statuto costituzionale dell'impresa.

I ridotti margini di applicazione dei modelli offerti dall'art. 46 Cost. si giustificano, come si è visto, nella prevalenza, nell'ambito delle relazioni industriali del nostro Paese, di strumenti conflittuali rispetto a quelli collaborativi indicati dalla disposizione costituzionale²⁹.

Tuttavia, le evoluzioni della società e le trasformazioni degli scenari economici in essere autorizzano a considerare il ricorso a nuovi modelli economici, facendo leva su concetti presenti negli artt. 35 ss. Cost., eppure non sempre adeguatamente valorizzati.

Del resto, se è vero che tali evoluzioni non poterono essere del tutto previste in sede costituente³⁰, anche e soprattutto in considerazione di quei processi di integrazione europea ancora di là da venire, è pur vero che proprio la lungimiranza dei Padri consentirebbe oggi di recuperare

²⁴ G. GHEZZI, op. cit., 73.

²⁵ A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, 2013.

²⁶ E. PAPARELLA, op. cit., 938.

²⁷ Ivi, 943.

²⁸ Sul punto, v. anche L. LONGHI, *La soppressione del CNEL*, in A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016, 165 ss.

²⁹ S. LIETO, op. cit., 445.

³⁰ G. GHEZZI, op. cit., 69 ss.

alcuni concetti espressi nel Titolo III, Parte I della Carta, sia pure in un contesto politico-economico profondamente mutato³¹.

Si pensi, ad esempio, anche al di fuori della logica della programmazione economica, al collegamento tra attività economica privata e fini sociali, previsto dal terzo comma dell'art. 41 Cost.

Lo stesso valga per la funzione sociale della proprietà (art. 42, co. 2 Cost.), per le comunità di lavoratori e utenti (art. 43 Cost.) e per la cooperazione (art. 45 Cost.)³²; tutti elementi che, depurati di ogni valenza ideologica (che oggi apparirebbe inevitabilmente anacronistica), potrebbero rivelarsi occasioni di sviluppo e di benessere diffuso in risposta ai fenomeni di estraniamento e subordinazione dei lavoratori "prodotti" dal mercato³³.

L'art. 46 Cost., pur con tutti i limiti e le ambiguità concettuali evidenziate³⁴, collocandosi in una linea di continuità con l'itinerario sommariamente individuato (artt. 41, 42, 43, 45 Cost.) e concorrendo anch'esso a definire in senso conformativo «lo statuto costituzionale dell'impresa³⁵», potrebbe ricevere una rinnovata vitalità nella prospettiva di un suo recupero.

Potrebbe essere compito del legislatore trovare finalmente nuove strade di attuazione di tali principi e valori, nel quadro di una società pluralistica e frammentata, che ha oramai superato quelle schematizzazioni poste alla base dell'impianto originario della costituzione economica.

³¹ Sui problemi della costituzione economica si veda, da ultimo, M. BENVENUTI, op. cit., 6 ss.

³² Sul *fil rouge* che unisce tali disposizioni, si veda M. LUCIANI, op. cit., 375 ss.

³³ M. BENVENUTI, op. cit., 11.

³⁴ Ivi, 8.

³⁵ Ivi, 10.