RIVISTA DI
DIRITTI COMPARATI

Democrazia economica: un confronto tra sistemi sindacali, tra Italia e Germania*

Federico Mastroianni

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema sindacale italiano "di fatto", tra vecchie e nuove problematiche. – 3. La mancata implementazione del profilo positivo della libertà sindacale dell'articolo 39 Cost. – 4. La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa: la prima attuazione organica dell'articolo 46 Cost. nel solco della tradizione. – 5. La comparazione con il sistema tedesco: la *Wirtschaftsdemokratie*. – 6. Il sistema sindacale tedesco tra "separazione" dalla politica e protezione costituzionale. – 7. La *Mitbestimmung* come concetto democratico, tra adattamento e resistenza. – 8. Esito del confronto.

1. Introduzione

Il tema che ci si propone di indagare nel presente contributo è quello della democrazia economica[1], attraverso la lente della comparazione giuridica. L'ampiezza del tema preso in analisi richiede necessariamente due precisazioni, volte a delimitare la sua ampiezza, e a porlo, senza potercisi soffermare, in una cornice di riferimento.

Il concetto di democrazia economica, infatti, rischia di rimanere astratto, soprattutto se lo si vuole considerare dal punto di vista giuridico, motivo per cui è necessario specificarlo in una dimensione osservabile anche, appunto, giuridicamente. Si considererà dunque, tra le altre possibili[2], una sua manifestazione particolare: quella della democrazia sindacale[3]. Quest'ultima si pone in una relazione di specie a genere rispetto alla democrazia economica, ed è questo il motivo per cui i due concetti non possono essere disgiunti, e allo stesso tempo si spiegano reciprocamente, integrandosi.

Allo stesso tempo, come anticipato, non è possibile dare conto in maniera compiuta del contesto in cui si svolge il discorso: sarebbe necessario tematizzare i

---

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

[1] Per una introduzione storica del concetto, ed il suo legame con le categorie della modernità, cfr. E. McGaughey, *Economic democracy: a brief history and the laws that make it*, in *Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 539*, September 2024, p. 2 e ss.

[2] Il termine democrazia economica è di per sé polisenso. Può essere inteso tanto nel suo «modello redistributivo», quanto in quello «partecipativo», e non si può essenzializzare solo nel concetto di lavoro, cfr. L. Benedetti, *Democrazia economica e democrazia industriale. Partecipazione, redistribuzione, eguaglianza,* in L. Benedetti (a cura di), Democrazia economica e democrazia industriale, la prospettiva europea, il caso italiano, Milano, 1994, p. 19 e ss., spec. p. 24.

[3] Sulla democrazia sindacale cfr. B. Caruso, *La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, Milano, 1986.

processi che riguardano le trasformazioni della forma di Stato[4], e le relative implicazioni. Tale operazione è però impossibile in questa sede: la loro complessità li rende difficilmente riassumibili. Piuttosto si può partire dalla considerazione di uno dei più noti e pacifici corollari di queste trasformazioni: il fenomeno della disintermediazione economico-sociale[5] ed i suoi effetti – in termini di delegittimazione e frammentazione – sui processi politici, sociali e giuridici che ha investito[6].

È in questo contesto che il concetto di democrazia economica (e in questa prospettiva, sindacale) sembra in grado di esprimere una direzione, tanto più se – superando la sua sola valenza euristica – lo si specifichi in maniera concreta. È quanto fanno quei filoni di pensiero che hanno rimesso al centro dell'analisi il lavoro, quale concetto in grado di relazionarsi al problema del potere da un lato, e a quello della sua diffusione[7], dall'altro. Queste visioni ruotano attorno alla considerazione per cui il lavoro – e le forme che assume la sua organizzazione – sia tuttora il fondamento concreto della democrazia economica, anche nell'odierno modello produttivo postfordista[8]. Rispetto alle citate dinamiche della disintermediazione, allora, la democrazia economica (e sindacale) è qui considerata come un fattore di resistenza.

---

[4] Specialmente in riferimento al rapporto di tensione tra libertà ed eguaglianza che caratterizza, in maniera (sempre più) problematica, lo Stato costituzionale e le sue aperture verso la dimensione sovrastatale, cfr. P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale,* Torino, 2010, p. 91 e ss. Peraltro, se l'orizzonte rimane quello del costituzionalismo democratico sociale, sembra ineludibile considerare prioritario legittimare i conflitti che caratterizzano quella tensione, e le loro nuove forme di organizzazione, cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti,* Roma-Bari, 2021, p. 264 e ss.

[5] Cfr. V. Satta, *Disintermediazione,* in *Dizionarietto di politica,* Brescia, 2022, p. 138 e ss.; tale concetto è nato nel contesto dell'economia finanziaria, per descrivere la «cessazione del ruolo degli intermediari nell'acquisto e nella vendita dei titoli», finendo poi per estendere il suo significato «sino a denotare l'evoluzione del rapporto tra società, politica ed economia» nel contesto della «quarta rivoluzione industriale» e quindi dell'attuale modello produttivo, cit. p. 139.

[6] È alla «spinta disintermediante», ritenuta dall'A. un «effetto profondo del neoliberismo», che si fa risalire il depauperamento delle «basi collettive della solidarietà sociale e del concetto stesso di rappresentanza» che ha a sua volta favorito l'emersione dei fenomeni populisti. Questa la tesi di fondo di F. Seghezzi, *Disintermediare Stanca. Democrazia economica, populismo e crisi del collettivo*, Milano, 2026, v. p. 12-14.

[7] La relazione tra diffusione del potere economico (in particolare nelle relazioni lavorative) e rafforzamento della libertà politica e quindi della partecipazione democratica è tema classico della filosofia politica, C. Pateman, *Participation and Democratic Theory,* Cambridge, 1970, p. 45 e ss. Di recente il tema è stato rielaborato, ad es. da Axel Honneth, che sottolinea «il legame sistemico del lavoro con la democrazia», cfr. A. Honneth, *Il lavoratore sovrano,* Bologna, 2025, p. 21-48. Per una (necessaria) visione sociologica delle trasformazioni del lavoro, cfr., V. Maccarrone, F. Bagnardi, *Labour Process Theory: taking stock and looking ahead* in Sociologia del Lavoro, 167, 3/2023, p. 45 e ss.

[8] Su cui pure non si può indugiare; cfr. B. Caruso, *Un diritto del lavoro "tridimensionale": valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro***,** in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" 439/2021, che parla di «fallacia epistemica» in cui incappano le visioni – dal carattere nostalgico – che ritengono incontrastabile il cambiamento provocato dall'«effetto frattale che l'evoluzione tecnologica ha sul lavoro», e che svalutano la capacità del diritto di adattarsi ai mutamenti in senso dinamico, cit. p. 59. Su questo punto, v. A. Honneth, *op. cit.* p. 203 e ss.

Lasciando sullo sfondo queste due preliminari considerazioni, non potendo qui allargare il discorso, si prenderanno in analisi, sotto la specifica prospettiva della comparazione, l'ordinamento italiano e quello tedesco, per come questi concepiscono la libertà sindacale, e, più in generale, per come il fenomeno sindacale si manifesta e rapporta ai diversi contesti in cui si svolge. L'operazione appare proficua considerando che una recente riforma in Italia (l. n. 76/2025), insieme ad una importante pronuncia della Corte costituzionale (n. 156/2025), hanno ulteriormente dinamizzato il dibattito intorno a questi temi; anche nel contesto tedesco ci sono state recenti innovazioni, ma, come si comprenderà nell'analisi, quest'ultimo gode di una maggiore stabilità, radicata nella sua storia costituzionale.

Proprio la prospettiva comparativa suggerisce di far emergere fin da subito un elemento che, costituendo una caratteristica di fondo dei contesti presi a raffronto, ne orienta la comprensione.

Questa caratteristica consiste nel diverso rapporto intercorrente tra la componente del conflitto e quella della partecipazione nelle relazioni sindacali. Tale diversità – che si avrà modo di tematizzare – è radicata in una componente culturale prima che giuridica, e non deve essere essenzializzata perché, come si vedrà, è spesso sfumata. Ciononostante, è utile fin da subito sottolineare quanto, però, questa contribuisca a marcare la linea di confine tra esperienze giuridiche che sotto molti aspetti non sembrano poter essere poste su uno stesso piano.

Per fornire una esemplificazione di tale diversità nel rapporto tra partecipazione e conflitto si può fare riferimento alle forme di rappresentanza dei lavoratori in azienda, perché queste si strutturano proprio a partire dalla fondamentale differenza tra sistemi c.d. a «*double channel*» e a «*single channel*»[9]. Se nel primo tipo di sistema la rappresentanza dei lavoratori in azienda costituisce un'istituzione autonoma da quella sindacale, ed è eletta direttamente dai lavoratori, nel secondo tipo, al contrario, la rappresentanza sindacale assorbe le forme di rappresentanza diretta ad opera dei lavoratori. È giusto precisare che i due sistemi non si differenziano solo per la preminenza o meno del fattore sindacale in azienda – dato che anche nei sistemi a *double channel* spesso a presentare le liste elettorali sono comunque i sindacati – ma soprattutto per il posizionamento funzionale degli istituti partecipativi rispetto alle diverse tipologie di rappresentanza, a trazione sindacale o meno[10].

[9] Cfr. M.J. Bonell, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa,* Milano, 1983. L'A. chiama forme "integrative" di partecipazione quelle riferibili al primo tipo, cfr. ivi, p. 173 e ss.; mentre identifica come "disgiuntive" quelle del secondo tipo, p. 32 e ss.; M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, in* Enciclopedia giuridica Treccani, XXII, 1990, p. 216 e ss.

[10] Nei sistemi a *double channel,* infatti, la presenza di un soggetto istituzionale diverso da quello sindacale (la rappresentanza eletta direttamente dai lavoratori) è idonea a far fuoriuscire dall'ambito della dimensione rivendicativo-conflittuale (il cui attore istituzionale è il sindacato) talune questioni, che possono essere risolte tramite la partecipazione della rappresentanza diretta dei lavoratori alla vita aziendale, a cui vengono attribuiti veri e propri diritti. Si realizza così una sorta di «divisione del lavoro» tra rappresentanza sindacale (che rimane competente soprattutto in tema di contrattazione) e rappresentanza diretta dei lavoratori (che insiste sulla politica aziendale, in senso partecipativo, con

Si vedrà infatti che la partecipazione a *double channel*, presente da sempre in Germania, rispecchia dati sistemici e conserva una sua specifica giustificazione e funzionalità. In Italia, al contrario, l'identificazione del soggetto sindacale quale interlocutore entro cui passa sia (soprattutto) il conflitto, che (anche) la partecipazione, è un dato altrettanto consolidato e che stenta a mutare nella sostanza.

L'analisi seguirà questo schema: si prenderanno in considerazione i due sistemi sindacali cercando di valorizzarne le radici storiche e gli elementi di contesto che li caratterizzano, per poi analizzare i loro principali funzionamenti giuridici intorno ad istituti chiave, e come questi rispondano alle problematiche dell'odierna cornice di riferimento. La diversità tra il sistema italiano e quello tedesco verrà apprezzata soprattutto in riferimento al diverso grado di istituzionalizzazione. L'istituzionalizzazione dei sistemi verrà valutata su due piani principali: il rapporto tra sistema sindacale e sistema politico, ed il grado di valorizzazione del profilo positivo della libertà sindacale, che passa per la sua dimensione istituzionale[11]. In rapporto a queste due variabili, verranno presi in considerazione, in particolare, i diversi modelli di contrattazione collettiva e gli istituti di partecipazione dei lavoratori all'impresa.

Un breve raffronto delle due esperienze prese in considerazione consentirà di riassumere l'esito della comparazione. Potrà notarsi come, se è vero che il maggiore grado di istituzionalizzazione – che connota storicamente il contesto tedesco – comporta un contenimento della conflittualità sociale, questo ha allo stesso tempo garantito un livello base di democraticità nei rapporti lavorativi. Al contrario, in Italia, la diffidenza verso una pur minima formalizzazione del sistema, ed una perdurante lettura solo privatistica del fenomeno sindacale, hanno generato (soprattutto a causa dello svuotamento della legittimazione dei tradizionali attori sindacali) una diffusa – a tratti sistemica – incapacità di rispondere alle domande di protezione legate al lavoro. Dalla comparazione è ricavabile che una maggiore istituzionalizzazione del sistema sindacale italiano potrebbe comportare un suo miglioramento: non tanto perché quest'ultimo possa approssimarsi al modello tedesco, che rimane sideralmente distante anche per ragioni di natura extra-giuridica, quanto perché un certo tipo di

possibili spazi di conflittualità), v. M. D'Antona, *op. cit.* p. 224. Tale separazione, sebbene non rigida ed anzi sfumata, è necessaria a concepire le categorie del conflitto e della partecipazione come non autoescludenti.

[11] È noto come la distinzione tra i profili negativi e positivi della libertà comporti un rapporto di implicazione e non di contrapposizione tra di essi, e si intersechi, senza ridursi in essa, con la dogmatica della multidimensionalità dei diritti (e delle libertà) fondamentali. In relazione alla libertà sindacale, se ne valorizzerà il profilo positivo, inteso come "autonomia", che passa per la sua dimensione istituzionale, intesa come promozione attiva della sua effettività e delle sue forme da parte del legislatore, considerando il rilievo che tale dimensione riveste per l'integrazione politica e sociale, cfr. A. Di Martino, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali,* in Rivista Gruppo di Pisa, 2/2016, p. 1-10. Sul concetto in generale di libertà positiva, e sulle sue «dimensioni istituzionali», cfr. P. Ridola, *Il principio libertà*… p. 166 e ss. e in particolare, su quella democratico-partecipativa, p. 196 e ss. In ogni caso, il concetto di «libertà positiva», e quello di «dimensione istituzionale» della libertà (e dei diritti costituzionali), rimangono distinti.

istituzionalizzazione consentirebbe l'emersione del conflitto sociale, su cui il fenomeno sindacale italiano, e più in generale la dimensione del pluralismo sociale, continuano a rispecchiarsi ed identificarsi.

2. Il sistema sindacale italiano "di fatto", tra vecchie e nuove problematiche

Per comprendere le problematiche che rispetto alla descritta cornice si presentano nel sistema italiano di relazioni industriali, si deve fare riferimento alla profonda mutazione del significato di due fattori costitutivi dello stesso: il rapporto tra circuito sindacale e circuito politico, e la categoria giuridica dell'autonomia privata collettiva.

Partendo dal primo aspetto, la sua considerazione diacronica permette di comprenderne il valore orientativo di *pathway*[12]. Infatti, la mutevolezza del rapporto tra sindacato e politica esprime chiaramente la relazione del fenomeno sindacale con il dato extra-formale, confermando che la normatività del primo è strettamente relata alle dinamiche storico-politiche in cui si svolge. Tale rapporto descrive, altrettanto efficacemente, la tensione mai risolta[13] tra la democrazia sindacale sul piano extra-aziendale, affidata al concetto di categoria, e dunque alla sua dimensione rappresentativa, e la democrazia sindacale sul piano aziendale, che invera la sua dimensione diretta. Da un lato c'è un interesse costituzionale a immaginare la «categoria» di lavoratori di un dato settore produttivo come concetto in grado di svolgere una funzione anticoncorrenziale, dunque impedendo una disparità di trattamento all'interno di un medesimo settore produttivo sì da evitare la sua frammentazione[14], che indebolirebbe il potere complessivo della categoria professionale rispetto a quello della controparte datoriale. Tale funzione può essere attribuita solo ai sindacati (appunto, di categoria) che contrattino sul piano nazionale. Dall'altro, c'è l'interesse a trovare spazi di legittimazione di fenomeni sindacali che

[12] Considerando dunque la sua storicità genealogicamente: non la ricerca della sua «origine», ma il suo carattere discontinuo e frammentato, che si rapporta dinamicamente al presente, cfr. A. Somma, *Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori,* in Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, 10/2019, p. 129.

[13] È in questa tensione tra generale e particolare che sta la concretezza delle possibilità di «partecipazione ai rapporti economici» che inverano direttamente il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'articolo 3 co. 2 Cost., «pensat[o] nella sua realizzazione locale (mediante la partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro), in quella collettiva (attraverso i sindacati) e rappresentativa (nelle istituzioni di rappresentanza degli interessi economici)», A. Michieli*, La partecipazione nei rapporti economici, il compito disatteso della Repubblica*, Torino, 2024, p. 6.

[14] Tale funzione incontra oggi una difficoltà strutturale, dal momento che i processi produttivi «vengono separati dalla produzione materiale e dai luoghi in cui questa si svolge», articolandosi in reti che oltrepassano i confini dei tradizionali Stati-nazione, secondo il paradigma dell'«impresa rete»: M.G. Garofalo, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, ripubblicato in Riv. crit. dir. lav., 2/2025, p. 39-40. Il perimetro entro cui la categoria dovrebbe impedire la disparità di trattamento è, cioè, lo stesso che il modello produttivo tende a dissolvere.

nascono sul piano aziendale, e che reclamano un'agibilità autonoma, potenzialmente anche in contrasto con quella affidata alla categoria[15].

Questa tensione non è di per sé qualcosa di problematico, ma lo diventa quando non trova una efficiente razionalizzazione, come nel caso italiano[16], in cui la prevalenza della dimensione extra-aziendale su quella aziendale ha spesso interrotto il circuito di legittimazione della dimensione diretta. Proprio per illustrare il rapporto tra queste due dimensioni, non si può prescindere del tutto dalla loro evoluzione storica. La lenta affermazione della soggettività giuridica dei sindacati, e della loro capacità di divenire un fattore sociale determinante per il governo dell'economia[17], è infatti il prodotto di processi storici molto complessi[18], che hanno comportato un tendenziale rifiuto delle forze sindacali, anche nel paradigma repubblicano, di assentire ad una regolamentazione statale, ritenuta una non tollerabile forma di controllo ed ingerenza, limitativa del loro spazio di azione[19].

Può dunque apparire controintuitivo come un modello sindacale «privato» e «scarsamente istituzionalizzato» si sia innervato nell'ambito di un contesto dove il rapporto tra politica e relazioni industriali è sempre stato ravvicinato, e in certi casi quasi simbiotico. Tale assetto non sarebbe mutato mai davvero, ma si è modificato nel tempo il grado di intensità che lo ha caratterizzato.

Le istanze democratiche di base all'interno delle fabbriche (che assunsero le forme dei consigli di gestione e delle commissioni interne), e che inizialmente godettero di un supporto politico trasversale, furono rapidamente dismesse a causa

---

[15] Cfr. sulla storicità del dibattito G. Tarello, *Teorie e ideologie del diritto sindacale,* Milano, 1972, p. 101 e ss. Tale interesse non va però confuso con un automatico guadagno in termini di democraticità. Ove la dimensione collettiva non trovi protezione istituzionale, il decentramento si risolve nel suo contrario: la supremazia della razionalità aziendale rivitalizza la natura gerarchica dell'organizzazione dell'impresa, derubricando la dimensione sindacale del momento deliberativo «a tutto vantaggio dell'unilateralità del comando manageriale», V. Bavaro, *L'aziendalizzazione dell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in Lavoro e Diritto, 2/2013, p. 214.

[16] Il che trova conferma, oltre che nella situazione odierna sotto molteplici profili (cfr. *infra* in questo paragrafo), anche in esperienze storiche come quella della c.d. «contrattazione articolata». Il mancato rapporto istituzionalizzato tra diversi livelli di contrattazione ha infatti impedito di cristallizzare i risultati ottenuti da una spinta sociale trasformativa, relegandoli a conquiste temporanee, G. Vardaro, *Contrattazione collettiva e sistema giuridico,* Napoli, 1984, p. 90 e ss.

[17] Cfr. V. Speziale, *Sindacato e politiche economiche in Europa e Italia,* in Aa.Vv., *Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo*, Roma, 2026, p. 94.

[18] Che riguardano da vicino la mutazione della forma di Stato, da quello totalitario a quello costituzionale, e le varie fasi di quest'ultimo, v. per tutti U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia: un giurista racconta,* Bologna, 1995, p. 74 e ss.; G. Tarello, *op. cit.* p. 19 e ss.; in prospettiva storica, v. P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, p. 321 e ss., e A. Accornero, *La parabola del sindacato,* Bologna, 1992, p. 47 e ss.

[19] Tale visione privatistica del fenomeno sindacale ebbe senza dubbio una essenziale valenza antiautoritaria, a causa del fatto che un qualsiasi intervento legislativo avrebbe significato – in quella fase storica – un reale contenimento del potenziale trasformativo degli interessi organizzati intorno al lavoro. La visione privatistica ha dunque avuto valenza politica, prima ancora che giuridica, v. U. Romagnoli, *op. cit.* p. 135.

della verticalizzazione voluta dal sindacato unitario, che racchiudeva le diverse anime costituenti del paese, ed era nient'altro che lo specchio di queste nel contesto economico-produttivo[20]. L'effetto fu quello di mettere nel nulla le esperienze di partecipazione diretta dei lavoratori all'impresa, rinviando l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, e accettando un modello fortemente conflittuale dei rapporti industriali, collegati al circuito politico-partitico, che «vedeva nel conflitto extra-aziendale la leva per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori»[21]. Una dimensione realmente orizzontale di governo del conflitto sociale, e la concretizzazione della democrazia aziendale prima ancora che sindacale, non si realizzarono dunque mai, nemmeno nel momento di massimo avanzamento delle forze organizzate intorno al lavoro[22].

Come è noto, la legge n. 300/1970 realizzò uno scatto tutt'oggi rimasto fondamentale nella regolazione dei rapporti lavorativi[23], garantendo loro aderenza al modello costituzionale. Ma la così detta «ideologia del nuovo sindacato»[24], in cui lo Statuto affonda in profondità le radici, e in base alla quale volevano affermarsi la legittimazione dal basso dell'azione sindacale, e la sua netta separazione dalla politica, non si realizzò compiutamente. La sua più autentica «gemmazione», ossia la legislazione di sostegno rispetto all'azione del sindacato in azienda[25], non evitò uno «sbilanciamento del pluralismo sindacale in senso confederale» e quindi la «vittoria dei

[20] «Il neonato movimento sindacale libero – in stretto collegamento con i partiti della Resistenza – si impegnò essenzialmente su due fronti: da un lato, il rinnovo dei contratti collettivi al fine di "risistemare l'intero patrimonio della contrattualistica corporativa"; dall'altro, quello del contenimento del conflitto e degli scioperi, visto come un contributo allo sforzo collettivo di pacificazione sociale e di ripresa della produzione, nonché alla legittimazione dei movimenti socialisti come forze di governo». Cfr. A.J. Golia, *Conflitto collettivo e corti nell'evoluzione dell'ordinamento italiano. La giustizia costituzionale dello sciopero,* Torino, 2025*,* p. 138, che sottolinea l'estraneità della sola componente socialista da questo modello.

[21] A. Michieli, *op. cit.* p. 102. Questo aspetto si innerva nel tipo di pluralismo sviluppatosi nel contesto italiano, in cui le formazioni sociali sono concepite come «strumento di partecipazione diffusa» in senso dinamico e conflittuale, dunque «antiorganicista», v. P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative,* Milano, 1987, p. 188 e ss., 264 e ss., cit. p. 192.

[22] Cfr. M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico,* in AIC, 3/2018, p. 260 e ss.; F. Caporale, E. Frediani, *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese,* in Riv. Trim. Diritto Pubblico, 1/2021, p. 293 e ss.; G. Amari (a cura di), *I consigli di Gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia,* Roma, 2014, p. 23 e ss., e 207 e ss.; nonché G. Ghezzi, *Commento all'articolo 46,* in *Commentario Branca*, Bologna-Roma, 1975, p. 77 e ss.

[23] Lo Statuto si è dimostrato così capace di assorbire le mutazioni intercorse nelle modalità produttive, che per affermare principi diversi sono stati necessari degli interventi legislativi, cfr. U. Romagnoli, *La ruga dello Statuto dei lavoratori*, in Diritti Lavori Mercati, n. 1/2015.

[24] «la versione originaria dell'ideologia del nuovo sindacato intravedeva nella democrazia interna l'antidoto alle divisioni partitico-ideologiche, il superamento della cogestione clientelare delle assunzioni e la capacità di fotografare la reale condizione operaia», L. Nogler, *Statuto dei lavoratori e ideologia del "nuovo sindacato",* in Costituzionalismo.it, n. 1/2020*,* p. 195.

[25] Cfr. G. Fontana, *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti. Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita?*, Milano, 2026, p. 91 e ss.

grandi apparati a tempo pieno» sulla creazione di «contropoteri in azienda». Questo stato di cose provocò la mancata armonizzazione tra i due livelli di democrazia sindacale, in cui il rapporto *top-down* continua anche oggi a vincere su quello *bottom-up*[26].

In questo contesto, dunque, «l'attore pubblico [i.e. il sistema partitico] ha rivestito un ruolo di intermediazione e di promozione tra le parti private»[27]. Queste ultime hanno a loro volta influenzato, spesso profondamente, le dinamiche istituzionali e politiche[28]. Questa permeabilità e porosità tra i due sistemi si accentuò, senza che ciò abbia costituito un «paradosso»[29], con la formale separazione dei rapporti (prima organici) tra le maggiori confederazioni sindacali e i partiti politici, avvenuta all'inizio degli anni '70. Grazie ad un crescente movimento di base[30], le maggiori confederazioni sindacali riuscirono – proprio sottolineando e rivendicando la loro «autonomia» dal sistema dei partiti – ad instaurare un meccanismo competitivo con quest'ultimo, e ciò consacrò la loro posizione di «attor[i] politic[i]», consentendo loro di svolgere, nel paradigma della «conflittualità permanente», un ruolo determinante per quella che è stata definita «strategia delle riforme»[31], e che rappresenta una delle più evidenti testimonianze dell'intersezione (virtuosa) tra circuito politico e sindacato.

Tuttavia, questa «politicizzazione» del sindacato avrebbe comportato, diminuita la sua «politicità»[32], un'inversione del rapporto di dipendenza con la politica. Con il

---

[26] L. Nogler, *o*p. cit. p. 147 e ss.; cit. p. 150, p. 188; G. Fontana, *op. cit.,* riconduce la «integrazione del sindacato nell'equilibrio istituzionale, a livello verticistico (…) come un livello di mediazione resosi necessario per contenere e riassorbire la conflittualità operaia, rispondendo ad esigenze sostanzialmente di conservazione più di trasformazione del sistema», cit. p. 93.

[27] In un assetto, dunque, in cui la rendita istituzionale e la compenetrazione tra sistema politico e sistema sindacale hanno costituito l'ossatura delle relazioni industriali, E. Gualmini, *L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania,* in Rivista di Scienza Politica, 1, 1998, cit. p. 138 e ss. A. Accornero, *op. cit.* p. 171 e ss., «le relazioni organiche con partiti e istituzioni restavano ben radicate. Queste relazioni sono un dato storico per l'Italia», cit. p. 174, v. p. 204 e ss.

[28] Se solo si pensa all'importanza rivestita dallo sciopero politico e dallo sciopero di solidarietà, per la loro influenza sulle dinamiche sociali e politico-istituzionali, A.J. Golia, *op. cit.* p. 280 e ss., spec. p. 292.

[29] La cesura tra maggiori confederazioni e partiti: «Non [fu] un paradosso: quella scelta, affrancando i sindacati da un rapporto con la politica mediato dai partiti, inaugurò il loro ingresso diretto nell'arena politica. Fu quello il modo attraverso il quale si espresse la perenne tensione del sindacalismo a competere con la politica», A. Accornero, *op. cit.* p. 171.

[30] Soprattutto grazie all'intersecarsi tra lo spontaneismo del «sindacato dei consigli» e lo sviluppo della conflittualità sociale anche all'interno della sfera del pluralismo sociale, che le grandi confederazioni sfruttarono strategicamente per mantenere e consolidare il «governo» del conflitto collettivo, cfr. S. Gallo, F. Loreto, *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea,* Bologna, 2023, p. 270 e ss.

[31] Sulla autonomia dei sindacati dai partiti, A. Accornero, *op. cit.* p. 175; sul concetto e la stagione della «conflittualità permanente» e sulla "strategia delle riforme" e i suoi contenuti Id. p. 102, 132, 187; S. Gallo, F. Loreto, *op. cit.* p. 270 e ss., nonché L. Nogler, *op. cit.* p. 173 e ss.; sul ruolo in questo frangente ricoperto dallo sciopero, definito non a caso "per le riforme", v. A.J. Golia, *op. cit.* p. 294.

[32] Laddove la "politicità" «è la natura, il contenuto intimamente politico, cioè politicamente rilevante e incidente di qualcosa» e la "politicizzazione" «è la traduzione in politico, la decorazione politica, la qualificazione politica fatta dall'esterno», A. Accornero, *op. cit.* p. 176.

venir meno della centralità «dell'industria, della produzione, e del lavoro stesso» e l'avanzare dell'economia terziaria, il governo verticale del conflitto, monopolizzato dalle maggiori confederazioni sindacali, avrebbe iniziato a parcellizzarsi. Con l'emersione di un'economia post-industriale che ruotava intorno ai servizi, cambiava (non si riduceva) il conflitto e cambiavano le sue modalità di espressione, soprattutto perché queste entravano in stretto rapporto con le dinamiche della sfera pubblica, assottigliandosi progressivamente la diversità tra lo *status* di cittadino e quello di lavoratore[33]. In questo scenario emergevano nuove soggettività sindacali non più facilmente controllabili ad opera delle confederazioni, che andavano perdendo la loro presunzione di maggiore rappresentatività[34] nel sistema delle relazioni industriali. Il tradizionale sindacato si sarebbe ritrovato a subire una «delegittimazione analoga a quella dei partiti politici e della politica stessa»[35], poiché diveniva sempre più difficile la rinnovazione del suo compito proprio, ossia l'efficacia nella tutela degli interessi economici connessi al lavoro. Ne è una conferma la torsione delle relazioni industriali nella pratica della concertazione[36], che se per alcuni rappresentò la «disarticolazione corporativa del conflitto sociale»[37], per altri svolse perlomeno una funzione di «governo» – tramite uno «scambio politico» tra parti sociali ed esecutivo – di ingenti processi di trasformazione che attraversavano la forma di Stato, con l'avanzare del processo di integrazione europeo. Il «raccordo tra azione politica e azione sindacale al fine di individuare e realizzare (…) l'interesse pubblico dell'economia» fu scopertamente funzionale non a «scelte interne di politica economica» ma «al rispetto dei parametri richiesti (…) per l'ingresso nella moneta unica europea»[38]. La ritenuta impossibilità di istituzionalizzare queste prassi concertative – il che avrebbe potuto conferire loro rilievo giuridico oltre che politico – contribuì al loro declino[39]. È ben noto che nell'ultimo ventennio la frammentazione del lavoro e delle sue tutele, insieme

[33] *Ivi,* p. 108 e ss.; U. Romagnoli, *Il lavoro*… p. 230.

[34] Che, come è noto, tramontò anche *de jure,* L. Nogler, *op. cit.* p. 202 e ss. «L'insostenibile leggerezza d'una rappresentatività senza rappresentanza non è che l'eredità del principio-base del processo di formazione autoregolata del sistema sindacale italiano», U. Romagnoli, *Il lavoro*… p. 166.

[35] Verificando così un passaggio da dinamiche di conflitto a quelle di immedesimazione tra circuito sindacale e politico, Id., p. 206, 207. La storiografia ha individuato in alcuni eventi come la c.d. «marcia dei 40.000» e nel progressivo taglio e poi abolizione della c.d. «scala mobile», efficaci punti di emersione di queste dinamiche, Id. p. 143 e ss., e S. Gallo, F. Loreto, *op. cit.* p. 329 e ss.

[36] Il termine concertazione non designa un fenomeno univoco; per una ricostruzione diacronica di questi temi, cfr. I. Stolzi, *Corporatism and neo-corporatism: developments in the 20th-century Italian legal order*, in Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol. 31, nº 64, p. 220-242, maio-agosto 2018; nonché C. Crouch, *Non amato ma inevitabile, il ritorno al neocorporativismo,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1998, p. 55-80; e P.A. Capotosti, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in Quaderni costituzionali, 3/1999.

[37] B. Trentin, *La città del lavoro, sinistra e crisi del fordismo,* Milano, 1997, cit. p. 82.

[38] M. Martone, voce *Concertazione,* in Enciclopedia Giuridica, 2001, cit. p. 6, 8, 11.

[39] Cfr. B.G. Mattarella, *Sindacati e Pubblici poteri,* Milano, 2003, p. 368 e ss.; sul piano sovranazionale, il tentativo di istituzionalizzare un "dialogo sociale", si è recentemente arenato e non accenna a riemergere, cfr. A. Michieli, *op. cit.* p. 293 e ss.

alle trasformazioni ed alle crisi del sistema produttivo, ha portato ad uno scenario anomico in cui, sotto la scure di fenomeni dalla portata sconosciuta in passato[40], le relazioni industriali vivono un momento di massima criticità[41]. Lo storico indebolimento dei soggetti sindacali, che coinvolge tanto la loro «dimensione esterna» quanto quella «interna», non ha certo subito una inversione di tendenza, ed anzi si è aggravato a causa di un pluralismo non controllato che genera una diffusa concorrenza al ribasso[42].

Tuttavia, è rilevabile l'emersione di una tendenza diversa. L'insorgere di coalizioni tra soggetti sindacali e altri attori sociali, sebbene in base ad un rapporto variabile e complesso, sta consentendo a nuovi soggetti sindacali e ad alcuni di quelli tradizionali, di rinnovare la loro legittimazione ed allargare la loro capacità rappresentativa[43]. Una conferma di questa tendenza sta, ad esempio, nella propensione da parte dei sindacati ad instaurare contenziosi strategici[44], e al rinvenimento di strategie di radicamento che riguardano i territori, prima ancora che i luoghi produttivi. In effetti, l'«offerta di servizi»[45] di natura sociale e assistenziale rivolti alla cittadinanza è oggi l'unico ambito in cui le tradizionali strutture sindacali sono in grado di registrare addirittura un aumento, anche in termini numerici, della loro capacità di radicamento nei territori, specie in quelli periferici, e con maggiore difficoltà in quelli metropolitani. Questo radicamento territoriale nel campo dei servizi appare in controtendenza rispetto a un'influenza sui processi produttivi che si è certamente ridotta, ma che resta

[40] Di cui le delocalizzazioni rappresentano un epifenomeno, cfr. A. Allamprese, S. Borelli, G. Orlandini (a cura di), *Delocalizzazione: un vecchio problema alla ricerca di nuove risposte,* Roma, 2025.

[41] Per una mappatura di questo fenomeno in termini di dati reali, cfr. M. Gaddi, N. Garbellini, *Crisi d'impresa: la necessità di nuove politiche industriali,* in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 175, 2022; e P. Liberati, G. Travaglini, *Riforme senza politica industriale: L'Italia negli ultimi venti anni,* in Rivista delle Politiche Sociali, 4/2014. Nel recente passato, e con l'affermazione ancora più netta del fenomeno della disintermediazione, il distacco tra partiti e sindacati si è intensificato, certamente non nel solo contesto italiano. La fine dell'era «delle affinità elettive tra partiti e sindacato» non permette comunque di ritenere che i partiti non vengano condizionati dai sindacati. La natura di «soggetto politico» di questi ultimi, prima ancora che di semplici rappresentanti di interessi, garantisce che il sindacato preservi una «rappresentanza sociale» diffusa, e resiliente, cfr. M. Carrieri, *Un lungo addio? Come cambiano i rapporti tra partiti e sindacati*, Roma, 2019, p. 76 e ss., cit. p. 105, 109, 118.

[42] Cfr. V. Protopapa, *Solidarietà ibride: trasformazioni e sfide della rappresentanza del lavoro,* in P. Albi (a cura di), *Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*, Pisa, 2026, p. 93. Per la descrizione del fenomeno della "concorrenza al ribasso", cfr. F. Seghezzi, *op. cit.* p. 121 e ss.; per la descrizione delle origini storiche del fenomeno, A. Accornero, *op. cit.* p. 259 e ss.

[43] L'esperienza del collettivo di Fabbrica dell'ex-GKN è in questo senso non meramente rappresentativa, ma direttamente fondativa, cfr. M. Schettino, *Dal conflitto alla norma: il caso GKN, in* Diritti Lavori Mercati, n. 2/2025, e G. Frosecchi, Diritti *collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN,* in *Labour & Law Issues*, 2/2021.

[44] Cfr. C.G. Guidetti e G. Gaudio, *Trade unions, strategic litigation and digital labour platforms: a case-study of the Cgil,* in AmbienteDiritto, 2/2024 e V. Protopapa, *It's Strategic! Riders, Unions, and Litigation in Italy,* in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, n. 30/2024.

[45] Cfr. P. Feltrin, *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: il declino «politico» e ascesa di «mercato»,* in QRS, n. 1/2015, e Id., *Ascesa e declino del sindacalismo metropolitano. E dopo?, in QRS,* n. 3/2023.

tutt'altro che trascurabile. Sullo sfondo di questi mutamenti di contesto ci sono nuove forme di conflitto, conflitto che «si mimetizza, o perlomeno così pare se lo si cerca nelle forme con cui tradizionalmente si è manifestato»[46], ma che invece vive, grazie ai suoi processi di ri-organizzazione[47]. Queste trasformazioni sembrano riguardare, infatti, anche il diverso rapporto tra interesse collettivo e interesse generale, non più concepito come (del tutto) antitetico, ma in un moto progressivo di avvicinamento[48].

3. La mancata implementazione del profilo positivo della libertà sindacale dell'articolo 39 Cost.

Alle descritte mutazioni subite dal contesto[49], ed all'altrettanto ingente trasfigurazione dei suoi soggetti, tuttavia, non è corrisposta un'evoluzione giuridica. Il sistema sindacale italiano non ha infatti abbandonato, né messo in discussione, la sua «informalità» e la centralità (senza eccezioni) dell'autonomia privata collettiva[50]. Non è in dubbio che tale categoria giuridica rimanga l'espressione più evidente del carattere prestatale e sociale del diritto del lavoro, che fonda la sua giuridicità sul principio organizzativo prima ancora che sul riconoscimento statale, costituendo una manifestazione di pluralismo giuridico. Con l'affermazione dello Stato costituzionale questa godrà infatti di piena legittimazione ma anche, come si vedrà subito, di un'incerta valorizzazione.

Come visto, infatti, per molto tempo l'informalità del sistema e l'autonomia privata collettiva dei soggetti sindacali hanno costituito delle certezze per diverse

[46] G.A. Recchia, *Gli interessi collettivi del lavoro tra vecchi e nuovi conflitti*, cit. p. 87, ma v. p. 84 e ss., in P. Albi, *op. cit.;* sui mutamenti dell'azione sindacale e del conflitto in nuovi scenari, cfr. F. Maffei, *Azioni collettive "anomale" e "immunità disciplinare",* in Diritti Lavori Mercati, n. 2/2025 e F. Martelloni, *Azione collettiva e nuove tecnologie: quale rapporto tra rappresentanti e rappresentati?, in Labour & Law Issues*, vol. 11, n. 1/2025.

[47] E che avviene in luoghi più o meno tradizionali, v. B. Caruso, *Un diritto del lavoro "tridimensionale"*… p. 21. L'A. rileva la presenza di tre proto-tipi, di natura tendenziale, come "novità" derivanti dalle suddette trasformazioni: la c.d. "fabbrica 4.0", i rapporti lavorativi nel settore dell'E-Commerce e della logistica gestiti da algoritmi, e il c.d. "Capitalismo delle piattaforme" o della *gig economy*, p. 8 e ss.

[48] Nell'ipotesi che le «identità fuori dal mercato» non abbiano sostituito quelle economiche ma siano con queste in rapporto variabile, rapporto che, quanto più diventa di integrazione piuttosto che di opposizione, tanto più consente l'innesco di una spirale virtuosa, di avvicinamento tra redistribuzione e riconoscimento, tra economia e politica, come confermano studi empirici, senza evitare di segnalarne anche le criticità, v. L. Amorosi, *Intersectionality and trade unions: a tale of class and identity?, in* Economic and Industrial Democracy, 2025, p. 1-23.

[49] In ogni caso, il concetto di «classe» continua a descrivere la composizione reale del tessuto sociale, «il precariato, insomma, è la nuova condizione "proletaria" contemporanea, che quindi fa parte tanto della classe operaia quanto della classe media-bassa impiegatizia», cfr. P. Ardeni, *Le classi sociali in Italia oggi*, Roma-Bari, 2024, cit. p. 119.

[50] Cfr. U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia*…, p. 70 e ss.

componenti sindacali e politiche. Queste caratteristiche erano ritenute argini, da proteggere ad ogni costo, rispetto ad un intervento statale, in base all'idea per cui alla regolazione giuridica del fenomeno sindacale sarebbe corrisposto *necessariamente* un suo imbrigliamento[51]. Tale considerazione è oggi divenuta largamente inattuale alla luce delle mutate condizioni di fatto, che, come visto, hanno frammentato e indebolito la stessa legittimità dei soggetti che dovrebbero dare luogo alla manifestazione dell'autonomia privata collettiva. Per questo ormai da qualche tempo il dibattito si è aperto all'ipotesi di un intervento eteronomo, che consenta un maggior grado di istituzionalizzazione delle relazioni industriali[52]. Per comprendere in cosa consista questa esigenza di istituzionalizzazione, è utile considerare entrambi i profili della libertà sindacale.

Nella visione tradizionale, l'azione sindacale si esaurisce sostanzialmente nel binomio composto dalla contrattazione collettiva e dallo sciopero[53]. In questo binomio è stato valorizzato il profilo negativo della libertà sindacale, intesa come libertà da impedimenti nell'agire, che deve essere dunque protetta da ingerenze esterne.

Il profilo positivo di tale libertà, che passa per la sua dimensione istituzionale[54], si esprime invece nella individuazione delle «forme di rilevanza giuridica»[55] tanto dei soggetti, quanto degli atti che la sostanziano, in modo da garantire a questi ultimi un'efficacia giuridica ulteriore a quella che deriva dal mero dispiegarsi delle dinamiche inter-private, che si esauriscono nella logica negoziale. L'efficacia della contrattazione

---

[51] Permettendo così che continui tuttora a verificarsi il paradosso per cui «la costituzione europea più decisamente ispirata ad un modello "postliberale" dei rapporti fra stato ed organizzazioni sindacali finì col trovare, in sede legislativa, l'attuazione più "liberista": il puro e semplice ritorno al *laissez faire* collettivo», G. Vardaro, *op. cit.*, p. 57, ma v. p. 47 e ss. Sul punto, recentemente, cfr. G. Fontana, *op. cit.* p. 140.

[52] Le fasi di questo percorso sono oggetto di ampia letteratura, cfr. L. Casini, M. Vitaletti, *L'ordinamento interno a base democratica dei sindacati,* in Rivista di Diritto pubblico, 1/2021, p. 234 e ss.; da ultimo cfr. C. Ponterio, *Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro,* in P. Albi (a cura di), *op. cit.* p. 199 e ss.

[53] Continua ad essere lo sciopero, in questo scenario, la caratteristica più importante del nostro sistema «non istituzionalizzato». Da ultimo, sulla valenza della categoria dello sciopero-diritto (e non già di sciopero-libertà) per i casi di astensione dal lavoro motivata dall'opposizione a conflitti di rilevanza internazionale, L. Calafà, *Conflitti e sciopero-libertà*, in Lavoro e Diritto, n. 1/2026; per i rischi di un passaggio dal «diritto al conflitto» al «governo concertato del conflitto», v. A.J. Golia, *op. cit.* p. 66 e ss.

[54] E dunque per il circuito legislativo, cfr. n. 11. Se la libertà sindacale è un «diritto sociale di libertà», collegato ai «caratteri essenziali del regime costituzionale», che consiste in una dimensione «interna, di istituzione e organizzazione», ed una «esterna, di azione e contrattazione», allora il suo profilo positivo attiene alla «effettiva garanzia» di cui godono tali aspetti costitutivi della libertà, grazie all'intervento, più o meno diretto, da parte dello Stato, v. A. Baldassarre, voce *Diritti sociali*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, Roma, 1989, p. 18 e p. 30. È qui a venire in rilievo la dimensione istituzionale della libertà sindacale, e la sua strumentalità al profilo positivo, v. n. 11.

[55] Cfr. G. Vardaro, *op. cit.* p. 72, 82; non è un caso che sia stata soprattutto la legislazione, recependo gli approdi giurisprudenziali, ad aver attuato il profilo positivo di libertà dei diritti connessi al lavoro. Ciò è avvenuto quasi esclusivamente con riguardo alla tutela individuale del rapporto, e non già alla sua dimensione collettiva e sindacale, A. Di Martino, *La doppia dimensione*… p. 46.

collettiva, la misurazione della rappresentatività dei sindacati, le modalità di partecipazione all'impresa, così come le forme di rappresentanza dei lavoratori all'interno di essa, sono esempi del profilo positivo della libertà sindacale, di cui è comprensibile il valore di sostegno e promozione rispetto all'azione sindacale. Come è stato anticipato, la legislazione ha scarsamente valorizzato tale profilo[56]; anzi, piuttosto che aumentare l'istituzionalizzazione del sistema, ha spesso contribuito alla sua *deregulation*[57].

Questa mancanza di sufficienti integrazioni tra il sistema costituzionale e quello privato ha comportato una conseguenza fondamentale, rimasta sostanzialmente indiscussa fino al tempo presente: l'edificazione dogmatica (e culturale) dell'autonomia collettiva come categoria esclusivamente privatistica[58], ed il conseguente abbandono del modello delineato dalla Costituzione al suo articolo 39, generando un dibattito carsico sulla sua attuazione, ancora in corso.

È sicuramente vero che questa norma di principi[59] è composta di «parti interferenti tra loro»[60]. Alla libertà di organizzazione sindacale protetta dal primo comma, per certi versi, si contrappone lo «schema» (dagli evidenti residui corporativi) individuato dai commi successivi per il conferimento di efficacia *erga omnes* alla contrattazione collettiva, che dunque limita quella libertà. Ma è altrettanto vero che la frammentazione causata dai processi di disintermediazione dei rapporti produttivi e sociali ha restituito attualità alla disposizione, facendo emergere la «sorprendente potenzialità discriminatoria ed antidemocratica (…) racchiusa nella apparentemente pacifica teoria liberal-privatistica»[61]. Tale rivalutazione si deve soprattutto al fatto[62] che

---

[56] Una delle poche valorizzazioni della dimensione positiva di libertà, e che tuttavia risente direttamente della informalità del sistema, è la tecnica del rinvio legislativo alla contrattazione collettiva, su cui non ci si può soffermare, cfr. I. Alvino, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Napoli, 2018.

[57] Come nel caso del rapporto tra diversi livelli di contrattazione collettiva, cfr. U. Romagnoli, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato),* in Lavoro e Diritto, 1/2013, nonché A. Lassandari, *Oltre il «decentramento contrattuale» un programma di ridimensionamento delle organizzazioni sindacali e della clausola collettiva*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa,* Milano, 2021, p. 131-140.

[58] Cfr. M. Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale,* Padova, 2006, p. 275; in base ad una diversa visione, invece: «l'assetto costituzionale italiano propone delle possibilità di rapporto fra stato e società che vanno ben oltre la logica del Codice civile», G. Vardaro, *op. cit.* p. 81.

[59] Che se appare «indecisa» è perché piuttosto che regolare in un unico modo i rapporti a cui si riferisce, rimette tale regolazione alla dinamica delle forze sociali ad essa sottese. Ma ciò non implica, e si rinviene qui la dimensione positiva di libertà, l'impossibilità che tale norma possa avere una funzione "legittimante" e "sanzionatoria" rispetto alle mutevoli determinazioni di quelle forze sociali, garantendo (ad alcune di esse, quelle ritenute legittime) un'efficacia più forte rispetto ai normali rapporti inter-privati, v. G. Vardaro, *op. cit. p.* 74 e ss. e p. 121.

[60] M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi,* in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*,* 1998, p. 663 e ss., cit. p. 671.

[61] P. Alleva, *Commento all'articolo 39,* in Aa.Vv., *La Costituzione Inattuata,* Milano, 2026, cit. p. 422.

[62] Come era stato già rilevato da tempo, cfr. G. Pera, *Il trentanovismo è nelle cose,* in Politica del Diritto, 1985, p. 506 e ss. e M. D'Antona, *op. cit.* p. 671 e ss., e p. 686 e ss.

del precetto costituzionale dell'articolo 39, è possibile dare più di una applicazione, secondo la celebre lettura che di questo ha voluto sottolineare il valore finalistico-assiologico, prima ancora del modello procedurale previsto dalla lettera della disposizione costituzionale[63].

L'attuazione «diretta» dell'articolo 39 Cost. dovrebbe infatti passare per l'attuazione di quello «schema» a cui ci si riferiva, ed in base al quale i sindacati godrebbero dell'«esercizio di un potere contrattuale garantito dallo stato» a fronte però di «un intervento diretto» di quest'ultimo nella loro sfera interna, sotto il profilo della loro democraticità statutaria e dell'obbligo di registrazione, e non già della loro legittimazione sociale reale[64]. Al contrario una sua attuazione «indiretta», ed assiologicamente orientata, si sostanzierebbe negli interventi legislativi volti «a rendere effettivo, insieme alla libertà organizzativa dei sindacati, il suo contenuto attivo, ossia l'esercizio dell'autonomia collettiva»[65]. Il ruolo della legge potrebbe sostanziarsi intanto nella selezione e nella promozione dei soggetti sindacali, ancorandosi necessariamente alla legittimazione sociale degli stessi, dunque alla loro effettiva (e mutevole) capacità rappresentativa. Non è quindi solo dall'attuazione della *regola* prevista dalla *disposizione* dell'articolo 39 che può ricavarsi l'efficacia, invece, della sua *norma* di principio, ossia, «l'uguaglianza del trattamento contrattuale nell'ambito di riferimento auto-determinato dalle parti collettive»[66]. Dal punto di vista pratico una qualsiasi attuazione di questo principio costituzionale dovrà passare, come anticipato, per la definizione del concetto di rappresentatività, e dunque per la definizione delle modalità di misurazione di quest'ultima[67].

Questa operazione appare necessaria al rinvenimento di un «governo del pluralismo», che altrimenti continuerebbe ad essere lasciato alla libera concorrenza, non consentendo la realizzazione di nessuna «equi-ordinazione» tra «i principi di libertà e pluralismo sindacale e quelli di organizzazione sindacale e rappresentatività misurata», che non dovrebbero essere «né gerarchizzabili, né graduabili»[68]. Il rinvenimento di

[63] È questa la tesi di fondo di Massimo D'Antona in *op. ult. cit.*; per le sue rivalutazioni recenti, cfr. B. Caruso, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.,* in Biblioteca '20 Maggio', 2/2021, e G. Fontana, *op. cit.* p. 136 e ss.; nella dottrina costituzionalistica, cfr. A. Morrone, *I sindacati e i «tradimenti» della Costituzione*, in Aa.Vv., *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino raccolti da Valeria Sgrò*, Torino, 2022, p. 201 e A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*… p. 153 e ss.

[64] Perché l'unica condizione richiesta è l'acquisto di personalità giuridica, non la «rappresentatività sociale effettiva», M. D'Antona, *op. cit.* p. 672.

[65] Questa è la dicotomia compiuta da M. D'Antona, *op. cit.* p. 672, 673. Il modello "indiretto" di attuazione è classificato espressamente dall'A. come rappresentativo della «dimensione positiva» della libertà sindacale.

[66] G. Fontana, *op. cit.* p. 145.

[67] È proprio su questo punto che si basa la prima condizione che non pare possibile rinviare per una regolazione del sistema: la selezione legittima dei suoi soggetti, e successivamente la qualificazione degli effetti dei suoi atti, cfr. S. Vuoto, *La rappresentanza degli attori negoziali,* in P. Albi (a cura di), *op. cit. p.* 449 e ss.

[68] B. Caruso, *op. ult. cit.* p. 94, 95.

criteri su cui fondare il concetto di rappresentatività – che consentirebbe una prima vera istituzionalizzazione del sistema – oltre a costituire un problema tecnico, rimane una decisione fondamentale che individua il punto (politico) di equilibrio tra i principi ricavabili dall'articolo 39, e quindi tra la libertà sindacale e la sua dimensione e regolazione democratica. Tali questioni sono oggetto di un rinnovato dibattito in dottrina, stimolato dall'ennesimo intervento della giurisprudenza costituzionale sul concetto di maggiore rappresentatività comparativa. Quest'ultimo è stato infatti problematicamente utilizzato dalla Corte, non più in riferimento ai criteri di selezione del contratto collettivo da applicare, bensì alla selezione degli stessi soggetti sindacali rappresentativi[69], sotto lo specifico profilo del loro diritto a costituire una Rappresentanza Sindacale Aziendale (RSA). La Corte, valorizzando un «criterio senza criteri»[70], quello «ineffabile» della maggiore rappresentatività comparativa, ha rimesso il suo concreto rinvenimento all'attività interpretativa della giurisprudenza, ed a quella ermeneutica della dottrina[71]. A questi formanti, in assenza di un intervento legislativo, è affidata la risoluzione del problema di qualificare quale sia il sindacato dotato della maggiore rappresentatività comparativa, dopo che la Corte ha però (problematicamente) escluso ogni collegamento diretto tra questa nozione e la dimensione effettiva della rappresentanza in azienda[72].

Al di là della questione specifica, il patrimonio conoscitivo che da questa potrà scaturire può divenire utile per l'attuazione "indiretta" dell'articolo 39, intanto attraverso una legge in grado di misurare la rappresentatività sindacale. Appare ormai

---

[69] Le questioni ri-aperte dalla sentenza, tuttavia, vanno ben al di là dell'individuazione del diritto a costituire la RSA, poiché i criteri utili a questo, lo sarebbero anche per l'attuazione che si è chiamata "indiretta" dell'articolo 39. Per un'analisi dei problemi sollevati, v. A. Michieli, *La mutata «razionalità pratica» dei criteri per la costituzione delle RSA e gli effetti sulle regole della rappresentanza sindacale. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 2025,* in *Osservatorio Costituzionale AIC,* 3/2026, cit. p. 244.

[70] *Ivi,* p. 248 e ss.

[71] È qui impossibile soffermarsi sulle problematiche scaturenti da questa decisione, che necessiterebbero di uno spazio separato. Per un riassunto e una elaborazione delle stesse, cfr. J. Nannini, *L'insostenibile leggerezza della maggiore rappresentatività comparata e l'art. 19 dello Statuto dei Lavoratori dopo la sentenza 156/2025 della Corte Costituzionale*, in Federalismi.it, 16/2026, p. 199 e ss., che propone, coerentemente con la valorizzazione assiologica dell'articolo 39, di considerare, ai fini della concretizzazione del concetto di maggiore rappresentatività comparata, la «forza» espressa dal conflitto collettivo e quindi dall'autonomia sindacale, ad esempio utilizzando il tasso di adesione agli scioperi, insieme a quello elettorale/associativo, ammonendo comunque sulla non rinviabilità di un intervento legislativo, anche sul connesso problema della delimitazione dei perimetri settoriali entro cui effettuare le misurazioni di rappresentatività. Su tale ultimo aspetto, cfr. F. Siotto, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza,* in Ridl, 2017. Nemmeno la giurisprudenza di legittimità sembra avere sciolto almeno alcuni dei nodi interpretativi della decisione, il che rende ancora più evidente la necessità di un intervento legislativo, cfr. Cass., sez. lav., 10 settembre 2026, n. 25184.

[72] Secondo L. Nogler, *Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un convegno,* in ADL, 1/2026, p. 29, sarebbe questa l'occasione per valorizzare la partecipazione *bottom-up,* piuttosto che *top-down,* nella dimensione aziendale, e ridare vigore al principio dell'articolo 46 Cost., che mette al centro l'interesse collettivo dei lavoratori organizzati nell'unità produttiva, accanto a quello individuale e collettivo-sindacale.

fin troppo chiaro che, nei fatti, continui a sussistere un potere scarsamente limitato di accreditamento datoriale consistente nella discrezionalità dell'imprenditore nella «scelta» del sindacato con cui avviare una contrattazione. Non è allora casuale che il sistema delle relazioni industriali funzioni in base al principio della concorrenza al ribasso. La valorizzazione del profilo positivo della libertà di cui all'articolo 39 Cost., grazie all'implementazione della sua dimensione istituzionale, consentirebbe di ovviare a questo funzionamento patologico del sistema che è il prodotto di una concezione esclusivamente privata della libertà sindacale, valorizzando invece il suo carattere di libertà sociale fondamentale, necessaria a preservare, sistematicamente, anche gli altri diritti connessi alla sfera lavorativa. Ciò implica l'individuazione concreta di meccanismi di democrazia sindacale, la cui definizione è colma di questioni fondamentali: se è vero che il sistema costituzionale di cui all'articolo 39 (anche nella sua attuazione "indiretta") richiede l'adozione di un «principio proporzionale in senso funzionale» per l'individuazione dei soggetti legittimati, e di un «principio maggioritario in senso deliberativo» per assumere le decisioni, devono essere individuati anche efficaci meccanismi a tutela del dissenso, che siano in grado di valorizzare la sostanzialità della democrazia sindacale[73], ancorata alla legittimità sociale, più che alla misurazione numerica della maggioranza.

L'attualità di questi aspetti si può verificare anche sulla base della indubbia eccezionalità del contesto italiano sotto un profilo fondamentale: a questo sistema esclusivamente "privato" di contrattazione collettiva non si affianca alcun tipo di ulteriore meccanismo di *enforcement*[74], se non quello del tradizionale ruolo di «equivalente funzionale» che le corti continuano a svolgere, specie in relazione alla tutela della retribuzione[75]. Ciò comporta un'accentuata privatizzazione dei conflitti economico-lavorativi, che sono rimessi esclusivamente alla capacità (e possibilità) individuale di rivolgersi al potere giudiziario, ed alle capacità strategiche dei soggetti

[73] Realizzando così una «cooptazione del dissenso» piuttosto che una sua limitazione, V. Bavaro, *Il principio maggioritario nelle relazioni* industriali, in Lavoro e Diritto, 1/2014, p. 19, 20.

[74] L'Italia è l'unico paese di area europea a non avere né alcun tipo di salario minimo, né alcun supporto legislativo all'efficacia della contrattazione collettiva, cfr. G. Orlandini, G. Meardi, *Round Table. Implementing EU Directive on adequate minimum wages in southern Europe: the odd case of Italy,* in Transfer, European Trade Union Institute, vol. 29, p. 253 e ss.; l'Italia è anche il paese in Europa dove la quota dei salari è la più bassa in assoluto sul reddito nazionale (60%); ciò è stato ricondotto non solo a fattori esterni, ma anche al ridotto potere contrattuale delle organizzazioni sindacali e alle riforme inerenti al mercato del lavoro, cfr. W.P. Meloni, A. Stirati, *Wages, Productivity, and the Evolution of the Labour Share in Italy: A Sectoral Analysis through National Accounts,* in Economia e Lavoro, 2/2023, p. 12 e p. 15-18.

[75] Sono noti gli orientamenti interpretativi della giurisprudenza di legittimità che hanno scardinato "l'intoccabilità" della disciplina collettiva nella determinazione del salario, cfr. R. Riverso, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità,* in *Lavoro Diritti Europa,* 4/2024 e C. Tripodina, *Commento all'articolo 36,* in Aa.Vv., *La Costituzione Inattuata*, p. 390. La questione salariale rimane tuttora aperta, alla luce sia della giurisprudenza europea che di quella costituzionale interna, cfr. A. Ciervo, *Il salario minimo legale: l'apertura di un dibattito teorico e giurisprudenziale in una prospettiva multi-livello,* in *Rivista giuridica del* lavoro, 2/2026; e A. Lo Faro, *Salari adeguati e competenze dell'Unione tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2026.

collettivi, che, come si è visto, possono contare esclusivamente sulla loro capacità di azione spontanea[76]. Ma soprattutto il potere giudiziario, pur avendo virtuosamente rinvenuto tecniche di tutela sempre più pervasive, non può superare la sua inidoneità ad affrontare problematiche strutturali quali l'ipertrofia della contrattazione collettiva ed il conseguente *dumping* salariale e sociale – specie in alcuni settori produttivi – finendo per affidare ad un (fisiologicamente) incostante attivismo giudiziale la puntiforme tutela di intollerabili situazioni di sfruttamento[77]-

4. La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa: la prima attuazione organica dell'articolo 46 Cost. nel solco della tradizione

La prospettiva fino ad ora delineata consente, infine, di inquadrare il tema della partecipazione dei lavoratori all'impresa, dato il primo recente tentativo di formalizzazione organica di istituti partecipativi ad opera della legge n. 76/2025.

L'approvazione da parte del Parlamento di una legge che attua la riserva di legge relativa[78] di cui all'articolo 46 Cost.[79] è in effetti una novità. Come si è visto, nel contesto italiano le relazioni industriali si sono per lungo tempo tenute in una saldatura tra «iperconflittualità (…) e veteroliberalismo»[80], lasciando ben poco spazio ad un approccio partecipativo. La partecipazione in Italia si è dunque risolta in una dimensione «esterna ed informale», perché sclerotizzata nella contrattazione collettiva; non a caso è l'espressione «partecipazione conflittuale», che suona come un ossimoro,

[76] Ed è proprio questo a rendere necessario un intervento legislativo, in grado di prevenire l'autofagia del sistema sindacale, v. G. Fontana, *op. cit.* p. 136 e 137.

[77] Come di recente avvenuto, tramite tecniche di *enforcement,* non a caso, di tipo eteronomo, tipiche delle sanzioni penali ed amministrative, cfr. I. Alvino, O. Razzolini (a cura di), *Caporalato e Sfruttamento nelle filiere,* Roma, 2025.

[78] Così viene inquadrata dalla parte maggioritaria della dottrina, cfr. A. Michieli, *op. cit.* p. 112, soprattutto nella considerazione che i modelli istituzionali di partecipazione devono necessariamente integrarsi con i «centri di co-produzione normativa» di origine sindacale, che sono legittimati dall'articolo 39 Cost., U. Romagnoli, *La deriva*… cit. p. 12. Si vedrà subito come, tuttavia, il rimando alla normatività sindacale abbia, nel caso di specie, quasi assorbito la normatività legislativa.

[79] Il cui dettato prevede che «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».

[80] L'espressione originaria è di L. Zoppoli, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda,* in Enciclopedia del diritto, Milano, 2011, cit. p. 913, richiamata da A. Michieli, *op. cit.,* p. 199. Sebbene fosse stata utilizzata per descrivere l'atteggiamento conflittuale delle relazioni industriali del passato, oggi il primo termine sembra avere decisamente meno effettività rispetto al secondo. La conflittualità del sistema sindacale italiano è un dato incontestato anche da chi ha proposto la valorizzazione di strumenti come l'arbitrato o la tregua sindacale per la «mediazione» del conflitto collettivo. Questo tipo di istituzionalizzazione del sistema, connessa al tema della c.d. "esigibilità" del contratto collettivo, non si è mai davvero affermata nonostante l'incentivazione di tali strumenti nel recente passato, e nonostante l'affievolirsi della forza conflittuale, cfr. L. Corazza, *Il nuovo conflitto collettivo. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero,* Milano, 2012, p. 39 e ss. e p. 166 e ss.

a descrivere efficacemente in che modo si manifesta da sempre la partecipazione nei rapporti lavorativi in Italia[81].

Fino a questo momento gli interventi in tema sono stati assolutamente disorganici, disgiunti ed episodici[82]. Di sicuro la rinnovazione del dibattito è stata favorita dalla generale crisi di efficacia e rappresentatività delle organizzazioni sindacali che le ha spinte a riconsiderare la validità di pratiche ed istituti partecipativi, tanto da arrivare a formalizzare queste intenzioni in un accordo, sebbene non direttamente cogente[83]. È così che, con quasi 80 anni di ritardo rispetto alla entrata in vigore dell'articolo 46 della Costituzione, l'ipoteca inscritta su di esso dalle forze politiche e sindacali è finalmente stata rimossa. Ciò ovviamente non significa che la sua prima attuazione organica abbia anche raggiunto l'obiettivo di rivoluzionare il sistema sindacale, o comunque di garantire la segnalata esigenza di una sua istituzionalizzazione. Anzi, anticipando le conclusioni, può dirsi proprio il contrario[84].

---

[81] La «partecipazione conflittuale» non è dunque altro che l'assorbimento del concetto di partecipazione nella contrattazione collettiva, dove emerge quindi la preminenza del soggetto sindacale, che "partecipa" tramite la sua forza negoziale. Questa concezione della partecipazione ha consentito di prescindere dal problema di attribuire una forma istituzionale e cogente ai meccanismi di partecipazione, come avvenuto in altri contesti. L'attualità del tema emerge soprattutto per il descritto indebolimento dei sindacati: guardare altrove sembra un'operazione necessaria, ma non immediata, cfr. J. Luther, *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla cogestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung,* in Federalismi.it, n. 5/2019, p. 141, 144; per una ricostruzione del pensiero fondativo in tema di partecipazione, il commento di L. Zoppoli, *La partecipazione nel pensiero di Giorgio Ghezzi,* in O. Mazzotta (a cura di), *Introduzione al diritto sindacale,* vol. II, 2024. Nel pensiero di Ghezzi la democrazia economica (osservata però in pieno fordismo) era inseparabile dal contropotere operaio, anche se questo veniva sempre concepito come 'partecipazione esterna' e rivolto al più ampio obiettivo di partecipazione dei sindacati alla programmazione economica territoriale e nazionale, cfr. p. 128 e ss. e G. Ghezzi, *op. cit.* p. 149 e ss.

[82] Per una ricostruzione dei vari interventi normativi stratificatisi nel tempo, nella loro complessiva disorganicità, cfr. M. Corti, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato,* in *Diritto delle Relazioni Industriali,* 4/2023, p. 939-942; nonché, ivi, T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori,* p. 889-899; e A. Michieli, *op. cit*. p. 149-182.

[83] Ci si riferisce al c.d. "Patto per la fabbrica", cfr. G. Impellizzieri, *La cosiddetta "partecipazione organizzativa": un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *La partecipazione dei lavoratori*, n. 10/2025, in ADAPT University Press. Su alcune esperienze, invero marginali, nel nostro contesto, cfr. R. Santagata de Castro, *La partecipazione dei lavoratori nel sistema delle relazioni industriali italiane: una riflessione su alcuni esperimenti innovativi alla luce della nuova normativa di legge*, in Lavoro Diritti Europa, 2/2025.

[84] Condividendo, tra le altre motivazioni, le cinque che fanno ritenere mancato l'obiettivo di una concreta attuazione dell'articolo 46 Cost.: «il ridotto apporto innovativo delle sue disposizioni; il suo limitato ambito soggettivo di applicazione; l'aspetto volontaristico (della generalità) delle forme di partecipazione ivi disciplinate; l'assenza di un effettivo organo di controllo o supervisione; l'eclissamento del sindacato», cfr. C. Gentile, La *legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un'occasione mancata per l'effettiva attuazione dell'art. 46 Cost.,* in *Costituzionalismo.it*, 3/2025, cit. p. 100.

Senza pretesa di esaustività nell'analisi della riforma, operazione che è già stata copiosamente svolta[85], se ne vuole più che altro sottolineare la continuità con il passato.

L'iniziale articolato, arrivato in Parlamento sotto forma di proposta di legge di iniziativa popolare, prevedeva un tasso minimo di rigidità, e quindi di istituzionalizzazione. Alcune previsioni erano direttamente cogenti, come nel caso della partecipazione gestionale nelle imprese partecipate dallo Stato, e della partecipazione consultiva preventiva obbligatoria nelle pubbliche amministrazioni, negli istituti bancari, di credito, e nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali. Veniva prevista poi l'istituzione del garante per la sostenibilità delle imprese, a cui era assegnato un importante compito di certificazione e supporto delle pratiche partecipative; esisteva una disciplina «premiale», volta ad incentivare l'utilizzo degli istituti partecipativi, prevedendo il diritto dei rappresentanti dei lavoratori di usufruire, a spese dell'azienda, di consulenti esterni per attuare gli istituti partecipativi. Sulla stessa lunghezza d'onda stavano le agevolazioni fiscali dedicate alla partecipazione organizzativa, e quelle relative alla partecipazione finanziaria, così come le ore annue minime di formazione (rivolta ai rappresentanti coinvolti nelle commissioni paritetiche e negli organi societari), e l'obbligatorietà di prevedere permessi rivolti a tale scopo.

La dottrina, soprattutto quella giuslavoristica, accoglieva la prima versione della legge con favore, considerando che per la prima volta si affrontava in maniera completa il tema, concependo la partecipazione nella sua integralità, ed offrendo anche un apparato promozionale della stessa. La tecnica legislativa adottata dava particolare risalto ed importanza allo strumento della contrattazione collettiva, specie a quella di secondo livello, a cui la proposta di legge rinviava pressoché costantemente, rimettendole *l'an* ed il *quomodo* dell'attuazione degli istituti partecipativi. Tali rinvii non erano però tutti dello stesso tipo: nell'articolato originale, accanto a quelli autorizzatori e regolativi – che dunque facevano risaltare la discrezionalità assegnata alla contrattazione – e che divenivano però talvolta «precettivi»[86] (obbligando la contrattazione a certe previsioni), stavano previsioni legislative direttamente cogenti[87]. Nonostante alcuni rilievi, il giudizio complessivo non era negativo, soprattutto

[85] Cfr. il fascicolo 2/2025 della rivista Lavoro Diritti Europa, interamente dedicato al commento della legge n. 76/2025, nonché il numero 4/2023 della rivista Diritto delle Relazioni Industriali, ivi i contributi di T. Treu, M. Corti, L. Zoppoli, E. Ales, per un commento esaustivo sulla proposta di iniziativa popolare della CISL. Cfr. altresì Aa.Vv., *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori,* in ADAPT University Press, 2025; nonché I. Armaroli, G. Impellizzieri, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori*, n. 10/2025, in ADAPT University Press.

[86] «La proposta, tuttavia, non si limita ai rinvii, autorizzatori o regolativi che siano, imponendo condizioni specifiche alla contrattazione collettiva nel loro esercizio», E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione,* in Diritto delle Relazioni Industriali, 4/2023, cit. p. 919. Venivano in ogni caso fatte salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi, cfr. art. 16 della proposta di legge originale.

[87] Sulle diverse tecniche di rinvio in riferimento alle previsioni particolari della legge, E. Ales*, La proposta di legge*…, p. 917-922.

considerando che la legge non provava a nascondere le sue origini. La «partecipazione a trazione Italica»[88] individuata si caratterizzava per un elevato livello di informalità e volontarismo, che si rispecchiavano nel massiccio utilizzo di *soft law*[89] a sostegno della contrattazione collettiva.

Questo iniziale entusiasmo è stato tuttavia smorzato dall'iter parlamentare che l'articolato ha affrontato, e che ha visto un evidente depauperamento dell'equilibrio di cui questo poteva astrattamente godere, tanto da spingere molti commentatori a sottolinearne il valore simbolico, piuttosto che normativo[90]. Nella versione definitiva della legge, venivano infatti rimosse le (poche) disposizioni che istituzionalizzavano la partecipazione, e quelle che garantivano il suo apparato promozionale. Non solo: mutano in maniera non indifferente molte altre previsioni, con ricadute sulla loro effettività e sul loro reale significato.

La così detta partecipazione «forte», tradizionalmente costituita da quella gestionale ed organizzativa, perde infatti ogni connotato di obbligatorietà, e viene problematicamente subordinata non solo all'autonomia collettiva, ma anche alla discrezionalità della parte datoriale. Nel primo caso, la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori agli organi societari viene rimessa agli statuti sociali, prima ancora che alla regolazione della contrattazione collettiva, che non è più vincolata a prevedere un numero minimo di rappresentanti dei lavoratori[91].

Anche la partecipazione organizzativa ricalca questo schema: l'articolo 7 rimette all'azienda e non più alla contrattazione collettiva l'istituzione di commissioni paritetiche simmetriche con il compito di predisporre «proposte» di «piani di miglioramento e innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro». Tali piani, che non hanno pressoché nessun vincolo contenutistico o procedurale[92], non godono nemmeno più di un apparato promozionale, e come visto sono rimessi al lavoro di commissioni paritetiche di istituzione aziendale. L'articolo 8, poi, nel tentativo di dare effettività a tali «piani», fa

[88] Così l'ha definita L. Zoppoli, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale,* in Diritto delle Relazioni Industriali, 4/2023, cit. p. 972, facendo riferimento all'origine politico-culturale della legge, riferibile alla CISL; cfr. A. Michieli, op. cit., p. 239 e ss.

[89] Così come la stessa CISL ha definito «l'ossatura tecnica e culturale della proposta (…) *soft law* di sostegno alla contrattazione collettiva», cfr. p. 7 della Audizione CISL presso la 10ª Commissione permanente del Senato, (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) 25 marzo 2025.

[90] Cfr. A. Ingrao, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata,* in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 2/2025, p. 123-143.

[91] Previsione viceversa usualmente presente in altri contesti, talvolta vicini a prevedere condizioni di parità della rappresentanza tra parte datoriale e lavoratrice. È questo il caso della *unternehmerische Mitbestimmung*, cfr. *infra* par. 7; per la complessa normativa di rinvio prevista da questi articoli, in merito alla disciplina societaria e sui diversi regimi di incompatibilità nelle nomine all'interno degli organi societari, cfr. il contributo di E. Ales, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2/2025, p. 2-4.

[92] Anche qui l'articolato precedente è sensibilmente diverso: cfr. l'articolo 10, co. 3, della proposta originaria.

riferimento ad una figura inedita, quella del «referente», da inserire nell'organigramma aziendale in esito alla contrattazione di secondo livello: anche in questo caso appare fumosa la natura di un'ulteriore figura, le cui attribuzioni non sono specificate dalla legge, se non in riferimento alle materie di cui dovrebbe occuparsi. Il problema è che tra queste materie vi sono però questioni decisamente connesse, oltre che a politiche aziendali, a diritti che dovrebbero già rientrare nella sfera dei lavoratori[93].

Qualche spiraglio di un'impostazione più paritaria, invero recuperabile solo in via interpretativa[94], è dato dalla partecipazione consultiva, che è affidata ad un'altra commissione, stavolta individuata dalla sola contrattazione e non dalla determinazione aziendale. L'articolo 9, non delineando contenuti e tempi della partecipazione consultiva, si ferma però un passo prima di attribuire un insieme di diritti di informazione e consultazione direttamente cogenti, che «andranno ancora una volta conquistat[i] sul terreno, fragile e diseguale, della contrattazione collettiva»[95].

In ultimo, sebbene non tutti siano concordi sulla natura della partecipazione finanziaria come istituto partecipativo vero e proprio, anche quest'ultima appare decisamente depotenziata rispetto al disegno originario: la possibilità di distribuire gli utili ai dipendenti perde la sua strutturalità, oltre a venire praticamente dimidiata. È invece rimesso totalmente all'azienda l'aspetto della partecipazione al capitale (e dunque alla proprietà) dell'impresa, perché il *management* potrà prevedere piani di partecipazione azionaria, con un conseguente effetto di fidelizzazione dei lavoratori, tanto che, oltre agli strumenti ordinari di derivazione codicistica, la legge prevede la possibilità di sostituire i premi di risultato tramite l'attribuzione di azioni[96]. Scompare invece del tutto la possibilità di creare una gestione fiduciaria dei diritti di voto (c.d. *voting trust*) derivanti dalla partecipazione, che avrebbero potuto essere gestiti in maniera collettiva, creando così un effettivo peso della partecipazione finanziaria all'interno degli equilibri politici societari. Un'ultima importante precisazione riguarda la non

[93] Le «materie» individuate dall'articolo 8 e rimesse alla figura del «referente» sono: «formazione, piani di welfare, politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e della genitorialità nonché quelle dei responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità». È evidente come alcune di queste previsioni, nelle quali spiccano le politiche retributive, siano già oggi rimesse alla negoziazione tra sindacato e impresa, e che la figura di un «referente» non meglio specificato, senza alcun potere coercitivo o istituzionale, non possa verosimilmente influire sull'implementazione delle stesse, se non, al contrario, ponendosi in problematica contrapposizione con il sindacato.

[94] Cfr. E. Ales, *Tutte le strade…,* p. 7, dove l'A., in base ad un'interpretazione sistematica, ritiene che i CCNL debbano prevedere l'istituzione di tale commissione, sulla base del rinvio operato dalla legge.

[95] A. Ingrao, *op.* cit., p. 133. Il richiamo della norma al d.lgs. 25/2007, che attua la direttiva 2002/14/CE in tema, non vale a migliorare la situazione: si crea un doppio canale invece di intervenire sulla normativa già esistente, facendo rimanere irrisolti i problemi della stessa, come ad esempio la soglia dimensionale minima per l'applicazione della normativa, ampiamente superiore a quella prevista dalla normativa europea, v. spec. p. 131 e ss.

[96] «In tal modo, la partecipazione finanziaria si riduce a un riconoscimento meramente patrimoniale, privo di incidenza sulle leve della *governance* e, soprattutto, estraneo a qualunque prospettiva di orientamento strategico dell'impresa verso finalità socialmente rilevanti» *Ivi,* p. 142.

chiara distinzione tra rappresentanze sindacali e non sindacali[97]. A queste non vengono assegnate funzioni definite all'interno delle varie forme partecipative, e la loro qualificazione varia da istituto ad istituto.

Appare più chiaro a questo punto il cambiamento subito dalla legge nel corso della sua approvazione, e la sua evidente volontà di generare una partecipazione depotenziata, non solo perché rimessa alla tecnica della contrattazione nella sua attuazione, rinunciando quindi ad una vera e propria istituzionalizzazione, ma perché evidentemente rivolta a favorire la posizione datoriale, a cui (fatta eccezione per la partecipazione consultiva) è rimessa direttamente l'attivazione di tutti gli istituti partecipativi.

Inoltre, le diverse indicazioni che la dottrina aveva proposto per migliorare la razionalità generale del provvedimento, come una chiara distinzione tra *single* e *double channel*[98], o la determinazione di chiare soglie numeriche ai fini dell'attivazione degli istituti, non sono state recepite. La promiscuità tra «rappresentanze dei lavoratori» non meglio specificate, ed al contrario il riferimento occasionale alle RSA/RSU, oltre che agli enti bilaterali, confondono circa la strada effettivamente scelta, e lo spazio riservato alla partecipazione sindacale negli istituti previsti. Allo stesso tempo, non è chiaro come gli istituti possano applicarsi nelle diverse dimensioni che può concretamente assumere un'impresa, soprattutto in uno scenario come quello italiano dove il tessuto delle PMI è largamente preminente[99]. Inoltre, l'abbandono della normativa promozionale, in particolare quella riguardante la sostenibilità sociale delle imprese, giustifica la critica della dottrina che ha stigmatizzato lo scarso interesse della legge n. 76/2025, nel considerare (e collegare) la partecipazione interna a quella sul piano europeo. Quest'ultimo, sebbene riguardi da sempre la partecipazione c.d. «debole», e soffra una forte contraddizione nell'applicazione giurisprudenziale (a causa di una prevalente lettura formalistica delle norme in merito da parte della CGUE)[100], si mostra un livello necessario, perlomeno da considerare.

---

[97] La normativa indica talvolta "rappresentanze sindacali aziendali o unitarie", e quindi le previste RSA/RSU del nostro diritto sindacale, talaltra fa riferimento a generici "rappresentanti dei lavoratori".

[98] Cfr. Introduzione, n. 9 e n. 10.

[99] «In Italia, nel 2022, solo il 2,6% delle imprese private soddisfaceva il parametro dimensionale richiesto per l'applicazione della normativa [*n.d.*A.: d.lgs. 25/2007, che vale anche per la l. n. 76/2025]» così, C. Gentile, *La legge n. 76/2025*… cit. p. 111 riferendosi ad un rapporto ISTAT del 2023.

[100] Su un recente attivismo politico-istituzionale europeo in tema di partecipazione, che non sembra però aver manifestato effetti concreti, si veda, anche per tutte le proposte normative in merito, A. Alaimo, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure,* in Lavoro Diritti Europa, 2/2025. Il livello sovranazionale continua, dunque, a risultare necessario, per affrontare alcune sfide, come quelle relative alla digitalizzazione o all'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei processi lavorativi, cfr. L. Zoppoli, *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'AI Act,* in Federalismi.it, 14/2025. Sugli ultimi sviluppi in tema di ESG, non certo rassicuranti ma con qualche nota di ottimismo, cfr. C. De Benedetti, *La direttiva "stop the clock": le opportunità (da non perdere) offerte dal rinvio della corporate sustainability reporting directive,* in AmbienteDiritto, 2/2025. Più in generale, il concetto di «solidarietà transnazionale», che allude a una dimensione sociale delle libertà di trasferimento e soggiorno dei cittadini (e lavoratori) dei paesi membri, sconta in realtà

La prima attuazione dell'articolo 46 sembra allora aver voluto perseguire l'inclinazione volontaristica e informale del sistema sindacale italiano, incrementando il grado di incertezza sistemica. In tema di partecipazione, così come più in generale, sembra fallito l'obiettivo di garantire un tasso minimo di istituzionalizzazione delle relazioni industriali, che avrebbe consentito di combattere i processi di disintermediazione che le investono. Ciò, comunque, rafforza la convinzione che di una normativa di questo genere si continua a notare il bisogno.

5. La comparazione con il sistema tedesco: la Wirtschaftsdemokratie

L'incursione nell'esperienza giuridica[101] tedesca riguardo il concetto di *Wirtschaftsdemokratie* non è motivata dalla pretesa, qui impossibile, di coglierne il senso complessivo. Piuttosto, da quella più modesta di guardare alla generalità del sistema e alle sue caratteristiche principali, per ricavare delle coordinate di massima, utili al discorso che si sta svolgendo sul tema della democrazia economica.

Non è però possibile eludere fondamentali aspetti storici: la democrazia economica caratterizza infatti con ambivalenza la storia costituzionale tedesca[102]. È un dato di fatto che la cultura costituzionale sviluppatasi a Weimar, insieme al Capo V della Costituzione, dedicato alla vita economica, costituisca un pioneristico riferimento al concetto di democrazia economica, in particolare rispetto ai temi della

una effettività «limitata», a causa di una interpretazione ondivaga e incerta da parte della CGUE, cfr. G. Comazzetto, *Lavoro e solidarietà nel diritto dell'Unione europea, a partire dal principio fondamentale della libera circolazione*, in Diritto Costituzionale, 2/2023, spec. p. 53, nonché per un approfondimento in tema F. Costamagna, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea,* Torino, 2022. Rimane sicuramente suggestiva l'ipotesi che i trattati europei conservino un carattere «pluralista», non necessariamente mercato-centrico, e che sia piuttosto la loro concreta applicazione (giudiziaria e normativa) a rilevare, v. C. Kaupa, *Il Carattere Socioeconomico pluralista dei Trattati,* in G. Martinico, L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del Sovranismo Giuridico, il valore aggiunto del Costituzionalismo Europeo,* Roma, 2023, p. 27 e ss., spec. p. 72. Eppure, come visto per il caso della partecipazione dei lavoratori all'impresa, così come per altri aspetti, sembra perdurare una visione degli stessi che ne marginalizza il rilievo sociale.

[101] «L'esperienza giuridica è il prodotto di uno sguardo esterno che valorizza l'intreccio di tre mondi: oltre a quelli delle norme e della scienza giuridica (…) soprattutto quello dei comportamenti umani», A. Somma, *Introduzione al diritto comparato,* Milano, 2025, cit. p. 45. Sul concetto di esperienza giuridica, imprescindibili sono i rimandi ad A. Giuliani, *Ricerche in tema di esperienza giuridica,* Milano, 1957, e R. Orestano, *Le nozioni di ordinamento giuridico e di esperienza giuridica,* in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1985.

[102] Per la comprensione storica e giuridica dei concetti di *Wirtschaftsdemokratie* e di *Wirtschaftsverfassung* e per i loro sviluppi attuali, cfr. F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" in Germania,* Milano, 2015; cfr. Id., *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa,* in DPCE Online, n. 2020/1; per un'analisi del concetto di Costituzione economica, cfr. D. Dobre, *Gli elementi costitutivi della costituzione economica: profili di una definizione fondata sul principio di libertà*, in Nomos, n. 3/2025, per il passaggio dall'*Arbeitsverfassung* alla *Wirtschaftsverfassung* che testimonia l'avversione per la politicizzazione dell'economia nel pensiero ordoliberale, ivi, p. 5 e ss.

socializzazione e della codeterminazione (*Mitbestimmung*)[103]. È in questo contesto che i diritti fondamentali divengono anche sociali, assumendo un significato politico, dunque una capacità di integrazione della società nello Stato. Sempre in questo contesto, il diritto del lavoro viene considerato quale principale «piano di verifica» di tale processo di integrazione. Per la prima volta un fattore eminentemente sociale come il lavoro entrò, centralmente, nella struttura costituzionale: «con l'irruzione della storia sulla scena costituzionale, non era, quindi, lo stato a perdere la propria sovranità; era solo il diritto (…) ad acquistare una 'positività' di tipo nuovo, in cui 'decisione' formale minima e integrazione della costituzione formale da parte di quella 'materiale' divenivano le sue nuove radici rizomatiche»[104]. È noto, peraltro, come l'innovatività di questi rilievi ebbe fortuna soprattutto a guardarli retrospettivamente, anche in base all'influenza che questi furono in grado di imprimere su altre esperienze costituzionali, mentre ben scarsa incidenza ebbero a Weimar[105]. Non è meno noto, inoltre, che il tracollo di quella esperienza costituzionale abbia, insieme ad altri fattori, condizionato problematicamente l'eredità del concetto di democrazia economica nell'esperienza di Bonn[106], che verrà progressivamente «assediata» dall'ordoliberalismo.

È infatti quest'ultima dottrina politico-economica a caratterizzare l'indirizzo politico (e la cultura costituzionale) che si affermò nella Germania Ovest, dopo un'iniziale ripresa dell'idea di *Wirtschaftsdemokratie*, che contemplava, accanto al pilastro della cogestione – architrave, come si vedrà, dei rapporti lavorativi – anche quelli della socializzazione e pianificazione dell'economia. Questi ultimi, però, verranno presto eliminati dall'orizzonte delle possibilità. Nel contesto storico del dopoguerra, e fino ad ora, sarebbe prevalsa «la preoccupazione per il controllo sulla concentrazione del potere economico piuttosto che sulle modalità del suo esercizio, per il suo azzeramento

---

[103] Sulla centralità di queste categorie, per la definizione dell'originario concetto di *Wirtschaftsdemokratie,* in senso critico, cfr. T. Keiser, *Democrazia economica in Germania – Una esperienza costituzionale da Weimar in poi?, in A.* Somma, E. Mostacci, G. Sabatino (a cura di), *Democrazia economica: genealogia e geografia di un concetto*, in corso di pubblicazione; peraltro, il dibattito storiografico tedesco non ha evitato di ricomprendere anche nell'epoca weimariana, soprattutto sul piano sociale, caratteri propri dell'epoca prussiana, caratterizzati da una concezione «autoritaria del potere politico» e una «struttura sociale e di potere preindustriale», così A. Somma, *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino: economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Frankfurt am Main, 2005, cit. p. 6-7.

[104] Cfr. G. Vardaro, Il *diritto del lavoro tra democrazia e dittatura,* Bologna, 1984, cit. p. 26, nell'introduzione.

[105] Cfr. G. Vardaro, *op. ult. cit.,* che per spiegare questa scarsa fortuna, legge la complessa opera di Neumann, giuslavorista weimariano e poi membro della scuola di Francoforte, che emigrerà prima in UK e poi negli USA, ed effettuerà una profonda rimeditazione della «democrazia collettiva» voluta realizzare a Weimar, svolgendo delle critiche che ribalteranno il suo punto di vista sul diritto del lavoro, v. p. 26-55. Sul dibattito weimariano in generale, cfr. F. Saitto, *Economia e Stato*… p. 2-57. Cfr. M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919, alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco,* in Biblioteca per il Pensiero giuridico Moderno, Torino, 2023, nonché A. Barbera, *Weimar. Un costituzionalismo in mezzo al guado,* Soveria Mannelli, 2024.

[106] Sul punto, D. Grimm, *La costituzione di Weimar vista dal punto di vista del Grundgesetz,* in Nomos. Le attualità nel diritto, 2/2012.

piuttosto che per la formazione di contropoteri, per il funzionamento del meccanismo concorrenziale piuttosto che di quello democratico»[107]. La prevalenza di una dimensione ordoliberale nel concepire l'ordine economico si riflette bene nel tortuoso itinerario giurisprudenziale del *Bundesverfassungsgericht* in materia di *Wirtschaftsverfassung*, che sebbene non abbia mai permesso che «una dimensione oggettiva della concorrenza si innalzasse a principio costituzionale» non ha potuto impedire che «l'economia sociale di mercato (…) sia riuscita senza dubbio a influenzare in modo molto profondo l'ordine tedesco dell'economia a livello materiale»[108]. Intorno all'ambiguo concetto di economia sociale di mercato[109], si sarebbe insomma formata una componente culturale ben precisa nella autocomprensione della forma di Stato[110], che appare refrattaria all'affermazione del concetto – che pure ha radici profonde – di *Wirtschaftsdemokratie* come paradigma della *Wirtschaftsleben*.

Questo scenario si salda poi ad una concezione particolare del pluralismo politico e sociale – fortemente istituzionalizzato: «il modello di organizzazione del pluralismo (…) riconducibile al variegato panorama delle esperienze neocorporative, è imperniat[o] sulle organizzazioni degli interessi, sulla cooptazione di queste nelle politiche economiche, e sulla istituzionalizzazione di un assetto concertato e centralizzato nelle relazioni industriali»[111]. Nel contesto tedesco un dato

---

[107] Cfr. A. Somma, *Giustizia o pacificazione sociale? La codeterminazione nello scontro tra modelli di capitalismo,* in Politica del diritto, 4/2015, cit. p. 560.

[108] F. Saitto, *Economia e Stato*… p. 138 e 142; in generale l'A. ricostruisce diacronicamente questa giurisprudenza, evidenziando infine come l'ordoliberalismo non sia mai del tutto riuscito a "egemonizzare" la politica legislativa tedesca, perché grazie alla clausola dello Stato sociale, ed al suo utilizzo nella definizione della dogmatica multidimensionale dei diritti fondamentali, si sarebbe affermata «una sorta di "Konsensusliberalismus", secondo il quale principi della democrazia liberale e politiche di riforma ispirate al principio dello stato sociale erano compatibili», sebbene ciò sia avvenuto «nel costante e sistematico rifiuto di tutte quelle opzioni ideologiche minoritarie, sostenute, per esempio, da Abendroth, che invece tendevano a legare il concetto di *Wirtschaftsverfassung* con un radicale ripensamento, e financo sovvertimento, delle tradizionali libertà economiche», cit. p. 139, 141. In generale, p. 75-137.

[109] Che si è saldata all'ordoliberalismo quale sua particolare «idea promozionale» v. A. Somma, *op. ult.* cit. p. 554; sulla nascita dell'ordoliberalismo sempre F. Saitto, *Economia e Stato*… p. 64-75, e D. Dobre, *op. cit.* p. 27-29. Il tema dell'ordoliberalismo (ed il dibattito sulla sua sovrapponibilità con il neoliberalismo) è ovviamente sterminato, e non limitato alla sola Germania. Vedi, almeno, O. Malatesta, *Ordoliberalismo, Stato e società,* Milano, 2025; A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, 2022; C. Galli, *Sovranità,* Bologna, 2019; T. Biebricher, *Ordoliberalism and Conservatism,* in T. Biebricher, P. Nedergaard, W. Bonefeld (eds.), *Oxford Handbook of Ordoliberalism,* Oxford, 2022, spec. p. 76-88.

[110] È un dato, che l'analisi comparata consente di ricavare, che «la cultura costituzionale e [la] tradizione economica tedesca (…), agendo più in profondità, possono consentire di mettere meglio a fuoco certe posizioni del Tribunale e le precomprensioni dei giudici», cfr. A. Di Martino, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica,* in Costituzionalismo.it, fascicolo 2/2020, cit. p. 7, v. spec. p. 47 e ss.

[111] Questa concezione ha avuto risvolti anche nel modo di intendere le libertà associative, caratterizzate da un «pluralismo politico ad alto grado di compattezza interna», P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 76 e 79.

imprescindibile – anche per la comprensione dei rapporti lavorativi e sindacali – è infatti proprio il rapporto tra la rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politico-generale, perché la seconda è in rapporto con la prima in maniera particolare, a causa di fattori culturali riconducibili, tra l'altro, all'influenza dell'organicismo.

Questo rapporto non è peraltro ricostruito univocamente, perché sebbene «la scelta teorica fondamentale rimanga quella di mantenere l'ambito politico separato da quello socio-economico», non è negabile che, nei fatti, «le due sfere si vengano ad innestare l'una sull'altra». Se in alcune visioni il rapporto tra interessi particolari e interessi generali è componibile solo nella sfera del politico, tramite la rappresentanza schiacciata nella sfera pubblico-statale, e nella dicotomia insanabile tra Stato e società, in altre, è possibile concepire la rappresentazione politica come un processo dinamico, che avviene all'interno della sfera pubblica quale spazio intermedio tra società e stato (*Öffentlichkeit)*, in cui i processi di legittimazione si fondano – non senza conflittualità – progressivamente, e sono «prodotti dall'interagire dei soggetti» e non esauriti nell'atto rappresentativo[112].

Tornando ora al sistema di relazioni industriali tedesco – essendo quest'ultimo una delle più evidenti manifestazioni di rappresentanza di interessi – può comprendersi meglio il suo posizionamento, stemperando le visioni che vedono nel neocorporativismo una struttura necessariamente deflattiva del conflitto sociale. Se infatti è vero che è possibile leggere le caratteristiche di contesto come spoliticizzanti[113], non è nemmeno possibile tacerne i risvolti che, anche grazie ad un sistema particolarmente istituzionalizzato, garantiscono una certa democratizzazione e socializzazione dei rapporti economici, soprattutto nella considerazione, già svolta, che questi sono inseriti oggi in una cornice ben precisa[114]. Anche in Germania, infatti, la mutazione del sistema produttivo e la precarizzazione del lavoro si sono manifestate

---

[112] S. Rossi, *La rappresentanza dello Stato Costituzionale, la rappresentazione degli interessi in Germania,* Torino, 2002, cit. p. 393, e p. 449 e 452, cfr. spec. p. 370 e ss. e 442 e ss.; l'A. ricostruisce il dibattito sul rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi in maniera sfaccettata, motivo per cui sarebbe impossibile, in questa sede, inquadrarne la complessità; cfr. Id., *Studi sul diritto costituzionale tedesco da una prospettiva prorompente: introduzione ad Helmut Ridder,* in A. Cerri (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e Storia*, Roma, 2010, Tomo IV, p. 404, per una ricostruzione delle origini di quel dibattito, nella contrapposizione tra il pensiero di Ridder e quello di Forsthoff; più in generale sullo spazio intermedio (*distinzione*) tra pubblico e privato in Germania, soprattutto sulla concezione hessiana del «*Sozialer und integrativer Rechtsstaat*», cfr. P. Ridola, *op. ult. cit.* p. 59, 60, 61.

[113] A. Somma, *La codeterminazione…,* che individua nella codeterminazione senza socializzazione e pianificazione un fondamento dell'economia sociale di mercato, e quindi un fattore spoliticizzante le relazioni economiche v. p. 553 e ss., v. n. 24.

[114] Ci si riferisce ai processi di disintermediazione economico-sociale tratteggiati al par. 1. Per una specificazione di come anche nel contesto tedesco stia avvenendo una convergenza tra modelli di capitalismo, cfr. A. Somma, *Common law e civil law nello scontro tra modelli di capitalismo,* in Dpce, 2024, p. 766, nonché, per la descrizione dell'origine di queste tendenze che potrebbero portare ad una confusione tra *Kultur e Civilisation,* cfr. F. Farina, *Dal Volk al Mensch? L'economia sociale di mercato nell'era neoliberista,* in A. Somma, M. Carducci, S. Bagni, G. Azzariti (a cura di), *Mercati, Istituzioni, Regole*, Roma, 2025, p. 331 e ss.

con ricadute importanti, tanto da evocare una «convergenza tra modelli di capitalismo», in cui le caratteristiche di un capitalismo più «embedded» come quello renano stanno venendo progressivamente soppiantate dai processi di disintermediazione economico-sociale tipici di un modello di capitalismo c.d. «neoliberale». Nel prossimo paragrafo si osserveranno i risvolti di questa mutazione dal punto di vista dei rapporti lavorativi e sindacali, e la loro capacità di resistenza, dovuta alle caratteristiche di sistema.

6. Il sistema sindacale tedesco tra "separazione" dalla politica e protezione costituzionale

Per definire il sistema di relazioni industriali tedesco, è necessario comprendere innanzitutto come lo stesso sia profondamente influenzato da una risalente separazione tra sistema sindacale e sistema politico[115], e quindi dalla relativa impermeabilità dell'uno rispetto all'altro, per poi concentrarsi su come la lettura della libertà di associazione sindacale di cui all'articolo 9 par. 3 GG abbia connotato fortemente l'equilibrio dinamico del sistema.

Partendo dalla prima caratteristica, la distinzione tra sistema sindacale e sistema politico riflette un più generale iato tra politica ed economia, che ha consentito fino ad oggi di concepire l'azione sindacale come autonoma rispetto alla sua legittimazione politica, o alla sua capacità di incidere sul circuito politico. L'introduzione di strumenti di cogestione e codeterminazione è stata parallela all'abbandono, verso la fine degli anni '70, di politiche concertative tra sindacati e apparato statale, dando inizio a una «accentuata differenziazione tra la sfera legislativa e la sfera contrattuale»[116]. Tale rigida e chiara differenziazione, che tuttavia, come si vedrà, conserva spazi di influenza reciproca, avrebbe da allora in avanti contraddistinto le relazioni industriali tedesche, facendo riattivare il coordinamento tra i due ambiti solo in particolari momenti ritenuti strategici. Ciò ha garantito al sistema una capacità di auto-regolazione notevole, anche quando lo stesso si è confrontato con cambiamenti di fase o vere e proprie crisi, proprio perché, slegato da contingenze politiche, il suo funzionamento è basato sull'armonia dell'insieme delle sue caratteristiche – comprese quelle culturali – e su un rapporto dialettico e solo eventuale con il sistema politico[117].

---

[115] Cfr. P. Schwerdtner, *Trade Unions in the German Economic and Social Order,* in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1979, p. 456 e 457. Che come si vedrà, e come si è già anticipato, non è una separazione netta, che implica una incomunicabilità tra sfera politico-rappresentativa e sfera sociale, quanto piuttosto una «distinzione», in cui si verificano processi di integrazione reciproca.

[116] E. Gualmini, *L'evoluzione degli assetti concertativi in Italia e in Germania*…, spec. p. 125 e ss., cit. p. 144; l'A. sottolinea come «Il neo-corporativismo tedesco è dunque diventato un sistema d'azione strategico, che viene messo in moto oppure dismesso a seconda dei calcoli "opportunistici" degli attori politici ed economici» cit. p. 143. L'analisi del contesto italiano restituisce un'immagine praticamente ribaltata rispetto a queste coordinate, in cui come si è visto è prevalsa una confusione tra assetto politico ed assetto sindacale, cfr. par. 2.

[117] Per un'ulteriore analisi di questo «modello diviso», v. E. Montali, *Il modello tedesco tra continuità e trasformazione,* in M. Fioravanzo, F. Focardi, L. Klinkhammer (a cura di), *Italia e Germania dopo la caduta*

Se questa caratteristica può essere letta come una conferma del clima collaborativo e pacificato[118] in cui si svolgerebbero le relazioni lavorative e sindacali, essa ha anche reso il sistema sindacale efficace nel suo *core business,* la tutela delle condizioni economiche relative al lavoro, garantendo un'ampia partecipazione a livello aziendale e quindi una progressiva democratizzazione concreta dei rapporti lavorativi.

Una conferma di questo aspetto è un dato strutturale: la natura a *double channel* del sistema. Gli istituti della cogestione sul piano societario, e della codeterminazione su quello aziendale, ad opera dei consigli d'azienda[119], sono affidati ad un circuito di legittimazione diverso, di tipo elettivo, separato (secondo il c.d. *Trennungsprinzip*) da quello sindacale, sebbene spesso collegato o in rapporto con esso. Questa differenza non è di poco momento, perché garantisce l'esistenza di una struttura istituzionale partecipativa (sebbene, come si vedrà, la sua costituzione non sia automatica), direttamente eletta dai lavoratori – in cui l'influenza del sindacato è frequente ma comunque non necessaria – assicurando la sistematicità di un'ampia gamma di diritti di partecipazione[120]. Anche nel sistema tedesco c'è una dimensione prevalentemente verticale delle relazioni industriali, sebbene questa presenti caratteristiche molto diverse rispetto al contesto italiano: le varie federazioni sindacali di categoria rappresentano i lavoratori in base al settore produttivo, soprattutto sul piano regionale (Land) più che sul piano aziendale[121]. Le singole federazioni si occupano propriamente della componente rivendicativa relativa alla contrattazione, mentre le confederazioni – a cui tali federazioni sono iscritte – operano sul piano federale e svolgono perlopiù

del Muro, Roma, 2019, p. 147 e ss., spec. p. 163. L'A. rileva una caratteristica di ampio respiro del contesto: «pochi si curano del fatto che il modello tedesco nasce da un patto sociale e politico nel quale tutti gli attori, non sempre con entusiasmo ma spesso attraverso dure lotte, concedono qualcosa a vantaggio degli interessi del sistema» cit. p. 172.

[118] Che trova conferma nella disciplina dello sciopero, nonostante questo goda di copertura costituzionale nella libertà di associazione sindacale, (così come però, il diritto di serrata, soggetto comunque a limiti più stringenti rispetto al diritto di sciopero), v. M. Weiss, *The interface between constitution and labor law in Germany,* in *Comparative Labor Law & Policy Journal,* 2005, p. 185. Lo sciopero – la cui titolarità è esclusivamente del sindacato legittimato all'azione sindacale – svolge un ruolo molto diverso e limitato rispetto a quello nel contesto italiano, perché è in uno stretto rapporto di complementarità con lo svolgimento della contrattazione collettiva. Sono vietate le forme anomale di sciopero, e gli scioperi politici o dimostrativi, mentre sono legittimi in linea di massima gli scioperi di "solidarietà" o di "avvertimento", su questi aspetti v. G. De Girolamo, *La transizione ecologica nell'esperienza tedesca tra codeterminazione aziendale e contrattazione collettiva: il caso del settore automotive in prospettiva comparata,* in Federalismi.it, n. 33/2025, p. 382 e ss.; tutti gli scioperi, anche i più classici scioperi "contrattuali", sono sottoposti al giudizio di proporzionalità, ed esiste la previsione di sanzioni anche in capo ai singoli lavoratori, oltre che sui sindacati, cfr. M. Magnani, *Diritto sindacale europeo e comparato,* Torino, 2020, p. 179-187.

[119] Che insieme costituiscono ciò che maggiormente connota il sistema sindacale tedesco in senso partecipativo, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

[120] Garantiti da un ricco apparato sanzionatorio, cfr., su tutti, M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori, la cornice europea e l'esperienza comparata,* Milano, 2012, p. 143 e ss. e p. 156 e ss.

[121] Anche se, come si vedrà nel par. 7, c'è una sempre maggiore decentralizzazione a livello di unità produttiva grazie al ruolo svolto dai consigli d'azienda.

ruoli di rappresentanza politica nei confronti del governo e dirimono le controversie tra le associazioni sindacali aderenti[122], essendo loro precluso di intervenire in materie contrattuali. Si realizza così una sorta di «divisione del lavoro» tra diversi livelli, di modo che l'azione sindacale non sia l'unico canale in cui, nel loro concreto svolgimento, i rapporti lavorativi trovano spazi di libertà.

Un'altra conseguenza della separazione tra sistema politico e sistema sindacale sta nella soggettività rivestita dai sindacati: sebbene anche in Germania questi siano associazioni non riconosciute, è risalente nel tempo l'individuazione da parte della giurisprudenza dei requisiti che gli stessi devono possedere per vedersi riconosciuta, da parte dello Stato, la possibilità di esercitare la loro azione sindacale.

Le associazioni sindacali devono godere infatti dei requisiti della «libertà» (Gegnerfreiheit) e della «indipendenza» (Gegnerunabhängigkeit) non solo nei confronti della controparte datoriale, ma anche nei confronti di terze parti, quali possono essere partiti o associazioni. Ciò non implica una loro necessaria estraneità rispetto ad inclinazioni politiche, che possono essere mantenute purché siano rispettati sostanzialmente i due requisiti, quanto piuttosto che la funzione primaria del sindacato – in questo contesto – non può essere quella di sostenere visioni politiche, ma quella di rappresentare gli interessi dei lavoratori in un dato settore[123].

Anche per quanto riguarda la contrattazione collettiva, la giurisprudenza individua requisiti di ordine sostanziale per selezionare i sindacati legittimati ad accedervi, che ruotano intorno ai concetti di «potere sociale» (Mächtigkeit) ed «effettività» (Leistungsfähigkeit) riferiti all'azione sindacale, che quest'ultima dovrebbe essere in grado di esprimere nei confronti della controparte datoriale nelle fasi della contrattazione e del rispetto della stessa[124]. La valutazione sulla sussistenza di tali requisiti è rimessa alle circostanze del caso, e alla presenza di una diversità di fattori:

---

[122] E. Montali, *op. cit.* p. 164, e cfr. S. Jäger, S. Noy, B. Schoefer, *The German model of industrial relations: balancing flexibility and collective action,* in IZA, *Institute of labor economics,* 2022, p. 5. Le confederazioni maggiori sono la DGB e la CGB, di ascendenza social-democratica e cristiano-democratica a cui dunque aderiscono le federazioni che si dividono per settore produttivo. L'attività di *lobbying* svolta dalle confederazioni dimostra l'intersezione tra interesse generale e interesse particolare, *cfr. infra*. Su questo aspetto, che conferma l'importanza dei sindacati nella «dinamica sociale» anche «oltre il mercato del lavoro» v. anche M. Weiss, *Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale Tedesca,* in M. Biagi (a cura di), *Democrazia Sindacale e relazioni sindacali nell'esperienza comparata*, Rimini, 1989, p. 14.

[123] Cfr. B. Waas, *The Law on Collective Bargaining in Germany,* in Variazioni su temi di Diritto del Lavoro, 2018, «it must be added, however, that the trade unions which belong to the German Federation of Trade Unions (*Deutscher* Gewerkschaftsbund) represent interest of all workers in a given branch or sector, irrespective of, for instance, certain religious beliefs or political views», cit. p. 1222, p. 1221 per i riferimenti alle sentenze del BVerfG che stabiliscono questi principi; v. anche M. Magnani, *op. cit.:* nel «sindacalismo unitario» tedesco, strutturato prevalentemente per ramo di industria, «confluiscono le differenti componenti politiche ed ideologiche», p. 168.

[124] Che è garantita anche dagli «obblighi di pace» (*Friedenspflicht*) – sebbene questa sia un'obbligazione solo relativa – e dal «dovere delle parti di esercitare la loro influenza» (*Einwirkungspflicht*), come principi di sistema al di là della loro previsione nei contratti collettivi, e riflettono un sistema di «auto-enforcement» della regola del contratto, v. M. Magnani, *op. cit.* p. 171.

non solo il numero di iscritti, ma anche, ad esempio, il grado di specializzazione delle maestranze, la sussistenza di una organizzazione stabile e la sufficienza dei suoi fondi[125].

In generale, si assiste ad una accurata selezione dei soggetti legittimati a godere delle prerogative costituzionali della libertà di associazione sindacale: ciò implica la difficoltà di emersione di fenomeni sindacali scarsamente organizzati, e quindi un restringimento del pluralismo, oltre che una disincentivazione a utilizzare il sindacato per veicolare messaggi politici. L'aggancio a criteri sostanziali dovrebbe comunque consentire di includere quei fenomeni sindacali che godano di legittimazione sociale da parte dei lavoratori[126].

Queste considerazioni permettono di inquadrare la dimensione assunta dalla libertà sindacale di cui all'articolo 9 par. 3 GG[127], di cui è stata valorizzata una portata più ampia rispetto alla sola dimensione negativa, in un intreccio tra intervento integrativo della giurisprudenza e del legislatore e spazi liberi lasciati all'autonomia collettiva. Quanto già visto consente di specificare meglio che cosa significhi davvero la separazione tra circuito sindacale e politico: non una indifferenza da parte dello Stato, ma un suo intervento funzionale atto a garantire l'effettivo svolgimento della libertà sindacale, da ambo i lati degli interessi contrapposti, e quindi la loro competizione oltre che collaborazione, consentendo la dinamizzazione delle interazioni dei suoi attori[128].

Viene così valorizzata la dimensione istituzionale della libertà sindacale, ed il suo profilo positivo: lo confermano, tra l'altro, la sua pacifica applicabilità in senso orizzontale[129], molto valorizzata dalla giurisprudenza, oltre che lo spazio lasciato libero

---

[125] B. Waas, o*p. cit.* p. 1224, 1225.

[126] Dato che ormai anche nel sistema tedesco inizia ad affermarsi un certo grado di pluralismo sindacale, che si somma a quello di mestiere, erodendo la centralità dei soggetti storici, v. E. Montali, *op. cit.* p. 165. Peraltro, in tema di conflitto tra contratti collettivi applicabili, legislatore e Corte costituzionale federale hanno interagito, stabilendo un assetto che ammette la contrattazione separata a determinate condizioni, oppure l'applicazione del contratto principale, sulla base di una composizione, almeno in astratto, cooperativa, tra sindacati minoritari e sindacato maggioritario, cfr. C. Carta, *La crisi della contrattazione di settore in Germania,* in *Lavoro e Diritto,* 2019, p. 659.

[127] «*Il diritto di formare associazioni per la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni di lavoro ed economiche è garantito per ogni individuo e per tutte le professioni. Gli accordi che tentano di limitare o impedire tale diritto sono nulli e i provvedimenti adottati a tale scopo sono illegali*».

[128] «The protection of freedom of association is constructed in a functional way, precisely against the background of the twice repeated historical experience with cross-party labour fronts (…). It does not come to the associations without purpose, but only if they also fulfil the corresponding functions for their members. In a dialectical twist, this also justifies the fact that freedom of association exceptionally operates directly between private individuals», W. Weißmann, Constitutional *Law in Germany,* München, 2025, cit. p. 1143. Secondo alcune letture, l'articolo 9 par. 3 GG è l'unico «that might [can] be considered fundamental social right in a strict sense», v. M. Weiss, *op. cit.* p. 182.

[129] Ciò implica che qualsiasi atto, anche da parte di attori privati, che la ostacoli, è nullo e può portare a sanzioni, v. M. Weiss, *op. cit.* p. 186, e per il ruolo della giurisprudenza, v. B. Waas, *op. cit.* p. 1222.

al legislatore[130] per garantire la sua effettività. Tra gli interventi del legislatore, i più rilevanti sono senza dubbio la previsione di un salario minimo e la possibilità di estendere *erga omnes* l'efficacia della contrattazione collettiva in un certo settore, con particolare riguardo alla protezione dei lavoratori in distacco transnazionale.

Senza poter entrare nel merito specifico di ogni intervento legislativo[131], si segnala l'importanza di questi per il contrasto ai fenomeni di *dumping* salariale e sociale, tanto sul piano nazionale quanto in rapporto alla concorrenza tra imprese di paesi diversi. L'efficacia di tali misure, quando effettivamente in funzione, è ovviamente generale a causa della fonte legislativa delle stesse. L'importanza di queste integrazioni legislative, poi, risulta particolarmente evidente all'interno dei settori produttivi c.d. *labour intensive*, in cui è più difficile una sindacalizzazione e dunque una efficace copertura della contrattazione collettiva o nei quali a livello aziendale non si attivano gli strumenti partecipativi della cogestione e codeterminazione. Nonostante ciò, si assiste comunque ad una nuova curvatura in senso neoliberale della libertà di associazione sindacale, soprattutto da parte della giurisprudenza, che sta tornando a valorizzarne il profilo negativo[132].

Tuttavia, come si avrà modo di confermare anche nel seguente paragrafo, è opportuno spostare la visione del fenomeno non tanto su quanto la frammentazione dei processi produttivi e dei soggetti sindacali sia in grado di condizionare il sistema ed il contesto, ma sul quanto (e sul come) quest'ultimo sia resiliente ed adattivo al cambiamento, conservando le sue caratteristiche essenziali.

---

[130] Pur sempre nei limiti del principio di proporzionalità rispetto alle prerogative dell'autonomia collettiva. Si realizza così una integrazione tra livelli diversi di regolazione, cosa che avviene ben poco, come già visto, nel contesto italiano, cfr. parr. 3 e 4.

[131] Si rimanda, per una spiegazione puntuale, a M. Magnani, *op. cit.* p. 159 e ss.; C. Carta, *op. cit.* p. 652 e ss. e M. Borzaga, *Un riparto "istituzionalizzato" nella formazione volontaria delle norme collettive di lavoro: l'esperienza tedesca fra Tarifvertrag e Betriebsverfassung,* in M. Pedrazzoli (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva…, op. cit.,* p. 87 e ss. La caratteristica comune di questi interventi legislativi è quella di prevedere una procedura che contempla l'interazione tra parti sociali e Stato per l'attuazione concreta di quelle decisioni. Ciò costituisce un altro esempio di come rappresentanza degli interessi e rappresentanza generale possano coesistere e influenzarsi a vicenda, e di come la loro separazione sia solo relativa.

[132] La giurisprudenza ne ha infatti da ultimo valorizzato la dimensione negativa, garantendo la possibilità per i datori di lavoro di far parte di associazioni datoriali senza essere obbligati ad applicare la contrattazione collettiva (la c.d. pratica, invero risalente, della *ohne Tarifbindung*) oppure rafforzando la libertà di non iscrizione ad un sindacato di un singolo lavoratore dichiarando nulle le clausole dei contratti di cui beneficino troppo evidentemente gli iscritti, e paventando l'incostituzionalità dei meccanismi di estensione *erga omnes* della contrattazione collettiva, cfr. F. Syrovatka, *Changing interpretations: freedom of association in Germany and the United Kingdom,* in Journal of Law and Society, 2026, p. 44 e ss.

7. La Mitbestimmung come concetto democratico, tra adattamento e resistenza

Arrivando a ciò che maggiormente caratterizza le relazioni industriali tedesche, vale a dire gli istituti partecipativi, si può comprendere la loro capacità di adattamento ai mutamenti dovuti all'evoluzione del sistema produttivo, che ha contribuito a ridurre, per quanto possibile, il suo grado di frammentazione.

Il concetto di *Mitbestimmung* è infatti qualcosa di legato profondamente alla cultura costituzionale tedesca, soprattutto perché affonda le sue radici in processi storici spesso travagliati, e connotanti l'identità tedesca[133]. Ciò che contraddistingue questo concetto è comunque l'attenzione ad una dimensione democratica della partecipazione dei lavoratori alla vita lavorativa. Quanto agli istituti che caratterizzano la partecipazione, si accennerà rapidamente al loro funzionamento, ed ai loro effetti principali, piuttosto che alla loro complessa struttura normativa.

La *Mitbestimmung* è caratterizzata da due pilastri, quello della cogestione e quello della codeterminazione. I due termini, spesso confusi, indicano in realtà due istituti distinti, ma inerenti entrambi alle relazioni in azienda: il primo riguarda la partecipazione c.d. interna che si realizza a livello societario (*unternehmerische Mitbestimmung),* mentre il secondo è relativo a quella c.d. esterna, perché avviene nell'unità aziendale, per mezzo di un organismo eletto direttamente dai lavoratori[134] (*betriebliche Mitbestimmung*). Ciò non significa ovviamente che i due istituti non abbiano dei punti di connessione, ma piuttosto che gli stessi possono essere concepiti autonomamente: non in tutti i contesti produttivi esistono entrambi, e la codeterminazione sul piano aziendale ad opera dei consigli di azienda ha un'incidenza tendenzialmente maggiore, anche perché costituisce il vero «nucleo di base» della rappresentanza dei lavoratori nei confronti della controparte datoriale. In ogni caso, il concetto di *Mitbestimmung,* nella sua organicità, ricomprende entrambi gli istituti.

Il primo pilastro viene spesso identificato con il sistema tedesco di democrazia economica. Ciò probabilmente a causa del fatto che la cogestione, consentendo

[133] La tendenza verso un modello partecipativo anziché conflittuale è infatti risalente fin da prima dell'esperienza weimariana nelle prime forme di organizzazione dei lavoratori ottocentesche. Con Weimar e poi con Bonn, la partecipazione non direttamente conflittuale sarebbe stata, nel primo caso, una speranza che rimetteva ad una partecipazione su più livelli la democratizzazione dello Stato, che comunque non perdeva le sue tinte organiciste e comunitarie, e nel secondo, un espediente funzionale alla ricostruzione nel dopoguerra e alla riunificazione dopo la caduta del muro, cfr. M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia,* Milano, 2013, p. 48 e ss.

[134] In questo sta, come visto, la realizzazione del *double channel* nel sistema tedesco, cfr. M. D'Antona, *op. cit.,* p. 223 e ss. La partecipazione «esterna» ed «interna» non è confondibile con l'esistenza del *single channel* oppure del *double channel.* Nel primo caso la differenza riguarda il tipo di partecipazione (esterna o interna), nel secondo la differenza sta nei soggetti che danno vita alla partecipazione (solo il sindacato, nel *single channel,* anche i lavoratori, nel *double channel*). Sulla differenza tra i due pilastri, cfr. C. Teichmann, J. Monsenepwo, *Co-management (Mitbestimmung*) in German Law, in *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale,* 2018, p. 87 e ss. e M. Biasi, *op. cit. p.* 59 e ss., 103 e ss.; M. Corti, *op. ult. cit.* p. 127 e ss., p. 146 e ss.

l'elezione di rappresentanti dei lavoratori all'interno del consiglio di sorveglianza delle imprese (*Aufsichtsrat*)[135], è ciò che più si avvicina all'idea di governo democratico dell'economia, perché consente di influenzare direttamente le *policy* dell'impresa, e dunque le sue decisioni più espressamente «politiche», che impattano non solo all'interno delle strutture produttive, ma anche in ciò che le circonda, in una dimensione super-aziendale.

Altro motivo che probabilmente giustifica la fama di questo istituto è la nota sentenza[136] del 1979 del *Bundesverfassungsgericht* sul *Mitbestimmungsgesetz*, che sancì la non incostituzionalità del modello cogestorio. E ciò non solo perché lo stesso garantiva, grazie al meccanismo di voto, una «leggera prevalenza» degli azionisti sui rappresentanti dei lavoratori, ma anche perché la rappresentanza non perfettamente egualitaria assicura «condizioni minime di genuinità e di propensione [al] conflitto»[137], secondo l'acuta osservazione che sarebbe proprio una rappresentanza totalmente paritaria a spoliticizzare e pacificare le relazioni lavorative, sottraendo spazio alla stessa (ontologica) possibilità di conflitto tra interessi comunque contrapposti. Sono poi note le tendenze odierne alla «fuga dalla cogestione». La questione è estremamente complessa e stratificata, ma la tendenza osservabile è quella per cui le libertà di impresa e stabilimento di derivazione europea sembrano quasi sempre essere ritenute prevalenti nel bilanciamento sui diritti di cogestione, soprattutto alla luce della giurisprudenza

[135] Esistono tre modelli normativi differenti, appartenenti ad epoche storiche diverse. Il *Montan-Mitbestimmungsgesetz* risale al 1951 e riguarda esclusivamente le aziende del settore carbosiderurgico con più di 1000 dipendenti. La sua approvazione è legata alle prime dinamiche politiche della Repubblica Federale Tedesca: inizialmente doveva rappresentare uno "scambio" tra forze alleate e sindacati, ma l'incapacità del primo governo Adenauer di abrogare le misure approvate in via transitoria tradisce la volontà dei sindacati (e non degli imprenditori) di adottare il modello cogestorio, cfr. sul punto, anche per gli aspetti tecnico-giuridici, A. Ianni, *Il modello tedesco della cogestione nell'impresa,* in Ricerche Giuridiche, Vol. 4 – Num. 2 – dicembre 2015, p. 405 e ss.; se questo primo modello prevede una rappresentanza sostanzialmente paritaria, non è così per quello introdotto l'anno seguente in alcuni articoli del *Betriebsverfassungsgesetz,* che prevedeva la rappresentanza di 1/3 per le società con più di 500 lavoratori non operanti in quel settore. Nel 1976, fu invece approvato il *Mitbestimmungsgesetz,* in cui la rappresentanza paritaria, in imprese con più di 2000 dipendenti, è scongiurata dal "voto doppio" assegnato al presidente del consiglio di sorveglianza, eletto dagli azionisti; cfr. M.J. Bonell, *op. cit.* p. 234 e ss.

[136] BVerfG 1.3.1979, in *Betriebs-Berater*, 1979, 2; tra i tanti commenti, cfr. S. Simitis, *La Corte costituzionale federale e la cogestione,* in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 1979, p. 619 e ss.; e M. Pedrazzoli, in Il Foro Italiano, febbraio 1981, Vol. 104, p. 69-112.

[137] Così, M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione,* Milano, 1985, cit. p. 126. I parametri a cui fecero ricorso i ricorrenti erano infatti gli artt. 2, 3, 9, 12, 14 del GG (principio di eguaglianza e diritto al libero sviluppo della personalità, libertà di associazione, libertà di professione, diritto di proprietà).

della CGUE[138]. Il modello di cogestione rimane comunque una caratteristica eminente del sistema tedesco, perdendo difficilmente la sua popolarità[139].

È comunque il secondo pilastro del sistema, la *betriebliche Mitbestimmung,* a rappresentare la maggior incisione concreta nelle relazioni lavorative. Il *Betriebsverfassungsgesetz* del 1952, ampiamente modificato nel 1972, e da allora frequentemente novellato, prevede un sistema di consigli aziendali (*Betriebsräte*), dotati di veri e propri diritti di informazione e consultazione, nonché di codeterminazione e di veto, azionabili anche in via giudiziaria, che consentono l'instaurazione di un'autentica dialettica tra essi e la direzione aziendale[140].

I consigli aziendali sono regolati nella loro composizione dal principio fondamentale di separazione (*Trennungsprinzip*), di modo che istituzionalmente esistono due canali di rappresentanza in cui «si distingue nettamente il ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali, chiamate a farsi portatrici degli interessi dei propri iscritti, da quello del *betriebsrat*, il consiglio d'azienda incaricato invece di dare voce alle istanze di tutti i lavoratori impiegati in una determinata impresa, a prescindere dalla loro appartenenza, o meno, a un sindacato piuttosto che un altro»[141]. Tali consigli sono eletti da tutti i lavoratori ogni quattro anni nelle unità produttive con almeno 5 dipendenti, sebbene la loro costituzione non rappresenti un obbligo datoriale.

In teoria questa distinzione istituzionale sarebbe collegata anche alla diversa incidenza della contrattazione collettiva rispetto alla codeterminazione: la prima rivolta alla rivendicazione di condizioni migliorative di lavoro, la seconda più inclinata alla cooperazione con la controparte datoriale nella determinazione delle materie assegnate alla competenza del *Betriebsrat*[142] dalla legge. In realtà, sia la composizione sia le varie

---

[138] Sul tema della «fuga» dalla cogestione, cfr. M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori: avanti piano, quasi indietro,* in Aa.Vv., *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale europea, Milano,* 2021, p. 189-199, e A. Michieli, *op. cit.* p. 266-299; sugli ultimi sviluppi giurisprudenziali (confermativi delle tendenze precedenti) v. A. Alaimo, *La nuova legge*…, p. 12-14 nonché L. Nogler, *Rappresentatività e partecipazione*… p. 36 e ss.

[139] Così la dottrina tedesca che si è spesa, anche in tempi recenti, a sua difesa, cfr. A. Seifert, *Simitis e la cogestione societaria,* in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 184, 2024, 4.

[140] Per una ricostruzione, anche storica, dell'istituto, cfr. M.J. Bonell, *op. cit.* p. 173 e ss.; e per le riforme del 2001 e 2021, approfonditamente, cfr. M. Corti, *Un secolo di partecipazione dei lavoratori in Germania, da Weimar alle sfide della transizione ecologica. A proposito di un libro di W. Däubler e M. Kittner,* in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, n. 177-178, 2023, 1-2. Anche per questo istituto, si può osservare come le sue origini siano state sì compromissorie (perché frutto di un accordo politico tra sindacato e parte datoriale) ma che sia stata quest'ultima ad opporsi ad una sua maggiore implementazione. Il *Betriebsverfassungsgesetz del 1972*, comunque, fu approvato dal *Bundestag* con i voti della coalizione SPD-FDP e con l'aggiunta di 27 voti favorevoli da parte di deputati CDU/CSU, cfr. Id. p. 152-153.

[141] M. Borzaga, *op. cit.*, p. 74. In generale, sull'intersezione tra sistema della contrattazione collettiva e sistema di codeterminazione, Id. p. 76 e ss.

[142] Per una ricostruzione che intreccia sistema della contrattazione collettiva e codeterminazione, cfr. M. Magnani, *op. cit.*, p. 165-194. In particolare, i consigli d'azienda «devono cooperare (…) con il datore di lavoro in buona fede. Conseguentemente, la proclamazione dello sciopero da parte del consiglio d'azienda come mezzo di risoluzione dei conflitti è vietata», cit. p. 189. I consigli, dunque, non

funzioni dei consigli garantiscono dinamicità all'istituto, e questo è stato progressivamente rafforzato dalla legislazione e dalla giurisprudenza, di modo che l'azione sindacale e le prerogative dei consigli, sebbene formalmente distinte, si sovrappongano e collaborino di frequente[143]. Difatti, la stragrande maggioranza dei consigli è eletta sulla base di liste presentate dai sindacati[144], e l'assetto collaborativo[145] che il *Betriebsrat* è tenuto ad avere nei confronti del datore è legato non ai suoi membri, ma solo al consiglio nel suo complesso. I membri componenti i consigli, quindi, rimangono liberi di partecipare all'azione sindacale. Al di là della composizione dei consigli, sono i diritti di partecipazione prima ricordati, e assegnati ai *Betriebsräte,* a costituire il vero fulcro del sistema.

Tra questi, in particolare, i diritti di codeterminazione[146] attribuiscono la possibilità al consiglio, una volta che la negoziazione con la direzione aziendale su una certa materia coperta da codeterminazione[147] raggiunga uno stallo, di adire un collegio arbitrale (*Einigungsstelle*), la cui indipendenza è garantita dalla composizione paritaria di

partecipano direttamente all'attività rivendicativa e dunque al conflitto collettivo, sebbene sia evidente come gli stessi possano costituire, ove godano di una effettiva legittimazione sociale (tanto più se eletti dal sindacato), una socializzazione dei lavoratori spesso funzionale allo sviluppo del conflitto, v. M. Biasi, *op. cit.* p. 76, 77.

[143] Cfr. M. Corti, *Un secolo di partecipazione*… p. 153 e ss.; cfr. T. Haipeter, *Current Trends of German Codetermination by Works Councils: On Path Dependencies, Erosion and Innovation,* in Industrial Relations Journal, 2025, «Works Councils, Shop stewards and the Union as leader of negotiations have to coordinate their interests and develop joint goals and strategies. In this way, these actors work far more closely together than usual in the German dual system, bringing the two pillars of the system closer together. This can be seen as an institutional innovation, a new strategic response to the drift caused by the tectonic shifts in the collective bargaining system» cit. p. 270.

[144] «Del resto, i dati più recenti (2018) confermano che circa il 70% dei consiglieri è organizzato sindacalmente», ma questo dato, non è solamente positivo se si considera che «In questa situazione, i rischi più consistenti per la collaborazione tra sindacati e *Betriebsräte* risiedono nell'indebolimento del sindacato, che perde costantemente iscritti ormai da molti anni e riesce ad assicurare sempre più a fatica il necessario supporto ai consigli, in termini di consulenza e di formazione dei loro membri. Insomma, proprio dalla crisi del sindacato, garante delle istanze di solidarietà categoriale e generale, proviene il pericolo più forte che il *Betriebsrat* si trasformi in una sorta di sindacato aziendale» M. Corti, Un *secolo di partecipazione*… p. 163; l'autore sottolinea poi anche l'esistenza di una sinergia (sebbene non in tutti i contesti) tra cogestione e codeterminazione, utile soprattutto in caso di crisi aziendali.

[145] «Il datore di lavoro e il consiglio d'azienda collaborano (…) per il bene dei lavoratori e dell'unità produttiva», art. 2, co. 1, BetrVG del 1972; viene meno il riferimento al bene comune (*Gemeinwohl*) contenuto nella versione del 1952.

[146] In alcune materie è previsto il diritto di veto, ancora più incisivo perché consente ai consigli di opporsi direttamente alle decisioni aziendali, decidendo quindi i confini della negoziazione; ai consigli è spesso attribuito un diritto di iniziativa sulle materie di codeterminazione, di modo che possano richiederne l'attivazione anche in assenza di una volontà specifica del datore. I consigli sono ovviamente titolari, *a fortiori,* di ampi diritti di informazione e consultazione, cfr. R. Santagata de Castro, *Sistema tedesco di codeterminazione e trasformazioni dell'impresa nel contesto globale: un modello di ispirazione per Lamborghini,* in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2/2020, p. 429 e ss.

[147] Che potrebbe invece sfociare in un accordo, c.d. *Betriebsvereinbarung*, ossia una pattuizione aziendale, cosa diversa e differenziata dal contratto collettivo aziendale.

rappresentanti di entrambe le parti. Questo collegio decide dunque sulla controversia insorta tra consiglio e direzione aziendale, e questa decisione ha la stessa efficacia dell'accordo non raggiunto. Il collegio arbitrale decide «secondo equità, tenendo conto in modo adeguato degli interessi dell'unità produttiva e dei lavoratori coinvolti», e sebbene questo elemento – insieme al generale obbligo di buona fede e di collaborazione in capo ai *Betriebsräte* – denoti la tendenza del sistema verso soluzioni conciliative, la cosa è temperata dalla possibilità residuale di impugnare la decisione dell'organismo arbitrale, entro un breve termine, presso il giudice del lavoro. Le materie assegnate alla competenza dei consigli e coperte da codeterminazione (oltre che dai diritti di informazione e consultazione) sono tradizionalmente quelle sociali, quelle riguardanti il personale, e quelle economiche[148], a cui da ultimo si sono aggiunte previsioni che regolano i processi di innovazione tecnologica, e, sebbene con più difficoltà, di transizione ecologica[149]. Tra le novità della recente legislazione, vi è la previsione di regole in caso siano introdotti o applicati in azienda sistemi di intelligenza artificiale o comunque automatizzati. Spiccano diritti di informazione e consultazione assegnati ai *Betriebsräte* con la possibilità di consultare esperti in materia a spese dell'azienda, che diventano diritti di codeterminazione quando le decisioni aziendali impattano su assunzioni, trasferimenti, inquadramenti, licenziamenti, o comunque quando si discostino dalle conoscenze scientifiche consolidate in materia di organizzazione del lavoro. I consigli d'azienda possono inoltre vigilare, grazie ai diritti di informazione, sulla corretta applicazione della normativa sui dati personali e sulle decisioni implementate dai sistemi di IA dal carattere potenzialmente discriminatorio. Sono previsti anche diritti di codeterminazione sugli strumenti di sorveglianza e su quelli che raccolgono dati personali che prevedono l'utilizzo dell'IA[150].

Quanto ai già accennati rapporti tra *betriebliche Mitbestimmung* e contrattazione collettiva, si può notare come questi abbiano permesso lo sviluppo di un singolare coordinamento tra diversi livelli negoziali. Questo meccanismo, nel confrontarsi con l'imperativo della competitività imposta dai processi di globalizzazione e dalle (pur evitabili) crisi economico-finanziarie, ha consentito un controllo razionale sui processi

[148] Che sono comunque state ampliate nel tempo; per dare un'idea della vastità delle materie di competenza dei *Betriebsräte*, queste contemplano «in via esemplificativa: il regolamento d'azienda e il codice disciplinare; le modalità di erogazione della retribuzione e i principi di determinazione della retribuzione variabile; aspetti della salute e sicurezza sul lavoro non regolati dalla legge; gli strumenti di controllo tecnologico dei lavoratori; l'aumento e la riduzione collettiva dell'orario di lavoro; i criteri utilizzati per le assunzioni, gli inquadramenti, i licenziamenti, anche quando siano il frutto dell'applicazione dell'intelligenza artificiale», M. Corti, *La cogestione in Germania. 70 anni vissuti pericolosamente*, in Lavoro Diritti Europa, 2/2022, cit. p. 5.

[149] Per una ricognizione molto approfondita delle ultime novità in questo senso nel contesto tedesco, foriero di soluzioni innovative come, ad esempio, i c.d. "contratti collettivi per il futuro", cfr. G. De Girolamo, *op. cit.* p. 380 e ss. Cfr. anche M. Corti, Un *secolo di partecipazione*… p. 167 e ss.

[150] Cfr. M. Corti, *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania,* in Federalismi.it, n. 17/2022, ivi, p. 116 e 117; e R. Santagata de Castro, *Partecipazione dei lavoratori e intelligenza artificiale: l'esperienza tedesca,* in Aa.Vv., Il lavoro *e la democrazia economica…, op. cit.,* p. 233 e ss.

di flessibilizzazione del lavoro. Questo ha infatti consentito che gli spazi di deroga concessi ai livelli decentrati rispetto a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva centralizzata e di categoria rimanessero nella disponibilità di quest'ultima. Ciò è stato permesso tramite l'utilizzo dei meccanismi giuridici delle c.d. clausole di emergenza (*Härtefallklauseln*) divenute poi clausole di apertura[151] (*Öffnungsklauseln*). Queste clausole, inserite nel livello settoriale di contrattazione collettiva, permettono alle c.d. "pattuizioni aziendali" (*Betriebsvereinbarungen*), operate dai consigli d'azienda, di derogare o integrare quanto previsto dalla contrattazione collettiva, anche in senso peggiorativo.

Questo meccanismo, derogando parzialmente alla divisione del lavoro tra sindacato e consiglio d'azienda[152], consente al secondo, sebbene sulla base spesso di un coordinamento con il primo, di effettuare una decentralizzazione controllata e teoricamente legittimata dal basso. Naturalmente questo meccanismo «controllato» non implica che il suo utilizzo non abbia dato luogo ad abusi, o eroso in parte lo spazio rivendicativo connesso alla contrattazione collettiva e quindi al sindacato. Più in generale l'emergere della c.d. *gig economy* e i processi di frammentazione produttiva hanno comunque stravolto il tessuto produttivo tedesco: anche qui si è verificata una «divaricazione nel mercato del lavoro»[153], dove, se da un lato continuano ad esserci settori sindacalizzati e regolati in prevalenza dalla contrattazione collettiva (come il manifatturiero), dall'altro proliferano i *minijobs* insieme alla terziarizzazione (e oggi digitalizzazione) dell'economia, con una conseguente riduzione della copertura contrattuale di categoria ed uno sfilacciamento delle relazioni industriali. Nemmeno gli interventi legislativi visti in precedenza (cfr. par. 6) sono bastati ad interrompere i processi di disintermediazione che colpiscono i meccanismi di codeterminazione, così come i tassi di copertura della contrattazione collettiva[154].

---

[151] Cfr. M. Borzaga, *op. cit.* p. 79-83. Anche M. Corti, Un secolo di partecipazione… p. 162-163. In generale, questo fenomeno certifica che anche nel ritenuto «compatto» sistema tedesco di relazioni industriali, si assiste ad una importante erosione dei livelli di contrattazione collettiva, e di de-sindacalizzazione, cfr. C. Carta, *op. cit.* p. 645 e ss., B. Waas, *op. cit.* p. 1228 e ss.

[152] Di solito molto rigida, perché i consigli d'azienda non possono intervenire con le pattuizioni aziendali sugli aspetti «retributivi o sulle altre condizioni di lavoro» o sulle «materie abitualmente disciplinate» dalla contrattazione collettiva, nemmeno se le previsioni fossero migliorative per i lavoratori, a parte alcune deroghe come nel caso di *Sozialplan*; in ogni caso, le pattuizioni aziendali sono cose completamente diverse dai contratti collettivi aziendali, che rimangono di competenza del sindacato, v. M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori*… p. 164, 165; M. Biasi, op. cit. p. 95 e ss.

[153] *Ivi*, in riferimento soprattutto al c.d. "Pacchetto Hartz", che oltre a riformare il sistema di sicurezza sociale in modo profondo, ha incentivato la flessibilizzazione del lavoro, p. 85 e ss.

[154] Dal 2000 al 2023 il tasso di copertura dei lavoratori rappresentati nei consigli aziendali è sceso dal 52% al 41%, insieme a quello relativo alla contrattazione collettiva, che è sceso dal 68% al 56%, con la conseguenza che il 42% dei lavoratori tedeschi non è coperto né dalla contrattazione collettiva, né dai consigli d'azienda. Ovviamente si conferma la tendenza per cui il tasso di copertura (sia dei consigli che della contrattazione collettiva) è tanto più basso quanto più si parla di settori relativi al mondo del terziario, e progressivamente più alto nei settori manifatturieri. In particolare, i consigli sono radicati soprattutto in imprese di dimensioni medio-grandi, cfr. T. Haipeter, *op. cit.* p. 228 e 229.

Nonostante le segnalate criticità, è possibile osservare un alto grado di resilienza da parte degli istituti di democrazia economica in Germania. Ciò non significa che questi non risentano delle trasformazioni legate alla globalizzazione, e della progressiva egemonia del modello di capitalismo neoamericano su quello renano[155]. E tuttavia, è un dato condiviso che la *Mitbestimmung* rappresenti ancora un punto fermo nelle relazioni industriali in Germania, soprattutto grazie ad una reinterpretazione funzionale dei suoi istituti, che le consentono un'ampia capacità di adattarsi agli scenari in mutamento, in maniera aperta e rimessa alla determinazione sociale[156].

Si indeboliscono così visioni che vorrebbero ritenere «anacronistica» la partecipazione dei lavoratori all'impresa in un'economia postfordista come quella odierna. Tanto più se anche l'analisi economica del diritto, tradizionalmente legata a visioni funzionaliste che tendono ad occultare i bilanciamenti politici sottesi alle scelte di regolazione[157], conferma l'impatto positivo dei meccanismi istituzionali di codeterminazione sulle condizioni del lavoro, ad esempio in termini di soddisfazione lavorativa nel medio-lungo periodo[158], o in termini di applicazione del salario minimo in imprese non coperte dalla contrattazione collettiva[159].

---

[155] Cfr. n. 114 e n. 132.

[156] T. Haipeter, *op. cit.,* «Companies are taking new contextual conditions such as globalisation, financialization or the organisational weakness of trade unions as an opportunity to shake off or avoid co-determination. (…) At the same time, however, co-determination actors, particularly in large companies, have evidently succeeded in developing innovative responses to the new challenges, despite shifts in the balance of power in favour of the companies, which are associated with new resources and capabilities, which in turn can strengthen their position in the relationships with management. This innovative twist can only be understood by focusing on the actors and their ability to find creative solutions that are not completely predetermined by the institutional framework and the distribution of resources» cit. p. 233, 234.

[157] F. Denozza, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria?,* in Ars Interpretandi, 2, 2013, in riferimento alla tendenza all'ideologia della massimizzazione dell'analisi economica del diritto, che esalta il funzionamento dei sottosistemi a cui si riferisce, a discapito dell'equilibrio generale: «queste [le scelte di regolazione, n.d.A.] restano quello che sono e cioè scelte politiche, frutto di valutazioni comparative di interessi, che avrebbero bisogno di quel quadro di riferimento più generale rispetto alla valutazione delle parti nella singola transazione, che è proprio quello che (come qui si è più volte ribadito) l'analisi economica del diritto non vuole e non può offrire» cit. p. 62. Sulla mutazione che ha avuto il diritto privato, da un paradigma relazionale ad un regolatorio, sullo sfondo dell'aumentare delle diseguaglianze, cfr. F. Denozza, *Il potere economico nel diritto privato relazionale e regolatorio,* Torino, 2026.

[158] C. Grund, D. Sliwka, K. Titz, *Works councils as gatekeepers: Codetermination, management practices, and job satisfaction,* in Labour Economics, 90, 2024, p. 8.

[159] L. Goerke, M. Pannenberg, *Minimum wage non-compliance: the role of co-determination,* in European Journal of Law and Economics, 2025, p. 389.

8. Esito del confronto

Dalla circoscritta analisi di esperienze giuridiche così differenti, è possibile derivare qualche sintetica considerazione conclusiva. In riferimento al sistema sindacale italiano, si è notato come la sua mancata formalizzazione, insieme ad altri fattori, abbia contribuito alla sua frammentazione progressiva, accentuando le debolezze del tradizionale modello volontaristico[160], legato al profilo prevalentemente negativo della libertà sindacale. Proprio la protezione di quest'ultimo è stata, anche dal punto di vista della storia costituzionale italiana, il punto di emersione delle dinamiche politiche operate dal sindacato, con alterne fortune. È un dato che la concezione negativa della libertà sindacale, e dunque dell'autonomia privata collettiva, sia stata il veicolo tradizionalmente utilizzato dalla strategia rivendicativo-conflittuale del sindacalismo confederale in epoca fordista, che, in stretto rapporto con il circuito politico, ha saputo sfruttare l'esistenza di un ancora forte tessuto di base (costituito dall'omogeneità della classe lavoratrice) per scavalcare le rivendicazioni partitiche, ed innervarle sul piano sociale, generando una concorrenza virtuosa tra sistema sindacale e sistema partitico. Come descritto, però, le mutate condizioni di fatto (e del sistema produttivo) fanno oggi rilevare una situazione molto differente. L'ipertrofia della contrattazione collettiva ed il declinare della conformazione e della stabilità degli attori tradizionali hanno generato un sistema di concorrenza al ribasso sul quale si manifestano drammatici fenomeni di *dumping* sociale ed economico che – sebbene contrastati, per quanto possibile, dal potere giudiziario – scontano la mancata valorizzazione sistemica della dimensione istituzionale della libertà sindacale, presso cui passa l'emersione del suo profilo positivo. Esempi di questa mancata valorizzazione sono oggi temi molto discussi come la misura della rappresentatività dei sindacati e l'efficacia della contrattazione collettiva. La recente riemersione del sindacalismo di base e di esperienze innovative, così come la graduale trasformazione delle modalità di esercizio del conflitto collettivo – sempre più incline a riavvicinare l'interesse collettivo con l'interesse generale, ed a sposare rivendicazioni anche identitarie e modalità d'azione legate ai contesti territoriali – è un segnale di rinnovamento deciso, ma non in grado, da solo, senza venire recepito anche sul piano istituzionale, di mutare il quadro complessivo. Anche le poco diffuse pratiche partecipative risentono di una visione che continua a rifiutare l'istituzionalizzazione delle stesse, rimettendole al terreno della contrattazione collettiva. Il sistema sindacale italiano ancora «privato e informale» sembra cristallizzare le sue inefficienze, perché appare incapace di rinnovare sé stesso, e a tratti di provvedere alla sua stessa autoconservazione[161].

Al contrario, si è visto che il sistema sindacale tedesco si innesta su radici storiche profonde che, a partire dall'esperienza weimariana, e ancor prima nella radice culturale dell'organicismo, hanno creato dei saldi presupposti per l'affermarsi di un'idea di

[160] F. Seghezzi, *op. cit.* p. 110 e ss.
[161] Cfr. parr. 2, 3 e 4.

democrazia economica (*Wirtschaftsdemokratie*) la cui identità essenziale appare resiliente alle trasformazioni. Non c'è dubbio che nell'esperienza di Bonn, la completezza di quest'idea – che in origine comprendeva anche i pilastri della socializzazione e della pianificazione dell'economia – sia sfumata presto, e il concetto di economia sociale di mercato abbia avuto capacità conformative anche sul sistema di relazioni industriali, retto dal pilastro rimanente, quello della cogestione. Così come è indubbio che un sistema neocorporativo, caratterizzato da un pluralismo sociale particolarmente istituzionalizzato e rigido, tenda a ridurre e disincentivare la conflittualità e le rivendicazioni connesse al sistema sindacale, come appare ovvio se si pensa allo scarso rilievo dello sciopero in questo contesto. Eppure, è proprio l'intreccio funzionale tra rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica ad aver assicurato una organicità di fondo al sistema, consentendo al rapporto di integrazione tra Stato e società – sebbene connotato da una conflittualità minore (o comunque meno apparente che nel contesto italiano) – di garantire un grado minimo di democraticità e socializzazione nei rapporti lavorativi. Questo rapporto di distinzione (dunque, né identità, né separazione) tra diversi tipi di rappresentanza si riflette sia sul rapporto tra sistema sindacale e sistema politico sia sull'emersione del profilo positivo della libertà sindacale, che si esprime in una continua dialettica tra istituzionalizzazione promossa dal legislatore e spazio rimesso all'autonomia collettiva[162]. Tale dialettica appare particolarmente virtuosa anche perché è stata in grado di resistere alla frammentazione e precarizzazione del mercato del lavoro e dell'economia, che, come visto, ha riguardato anche il contesto tedesco. Il sistema tedesco ha infatti dimostrato un certo grado di adattività a tali trasformazioni, e si è visto come tale capacità sia dipesa dalla promozione della dimensione istituzionale della libertà sindacale e (dunque) del suo profilo positivo, grazie all'intervento da parte dello Stato che, pur mantenendo una sua separazione rispetto al circuito sindacale, è risultato funzionale a garantire l'effettività della dialettica tra parti sociali contrapposte[163]. Si è visto anche come il comprensivo istituto della *Mitbestimmung* – dunque la presenza di uno stabile, composito e fortemente adattivo sistema di diritti di partecipazione – consenta un più elevato livello di socializzazione e stabilità ai rapporti lavorativi, e che, nonostante il sistema a *double channel,* lo stesso sia spesso tangente (e di supporto) all'azione sindacale.

Ciò che si può ricavare dalla comparazione è innanzitutto che non può in alcun modo giustificarsi una tensione unificante verso il modello tedesco, perché è indubbio che le due esperienze presentino tratti di incomunicabilità profondi, che non rendono possibile «presumere l'identità di soluzioni a problemi», anche solo in parte, «diversi», in riferimento soprattutto al diverso tipo di pluralismo sociale, e di democrazia. Piuttosto, si ritiene possibile che, dall'emersione delle differenze e delle identità degli oggetti confrontati, si possa anche instaurare una relazione costruttiva in cui la comparazione può fungere da catalizzatore di trasformazioni non etero-imposte ma

[162] Cfr. parr. 5, 6 e 7.
[163] V. n. 114. Sul concetto di «libertà positiva» e su quello di «dimensione istituzionale», v. n. 11.

derivanti dal raffronto, oltre che ovviamente rivolte alla realizzazione degli scopi di chi compara[164]. Tanto più quando gli oggetti raffrontati, posti in una relazione non gerarchica, si facciano «ruotare» attorno ad un perno comune, ossia un concetto in grado di porre, costruttivamente, in relazione le differenze. È indubbio, e lo si è visto, che nel caso di specie questo termine comune sia costituito dai processi di disintermediazione socioeconomici, che riguardano entrambi i contesti presi in analisi.

In base a queste considerazioni, se la domanda è quella di comprendere quali siano i fattori in grado di contrastare tali processi, si può forse rispondere che, guardando al sistema sindacale italiano, questo beneficerebbe senza dubbio di un maggior grado di istituzionalizzazione, specie in relazione ad alcune questioni, anche se per motivazioni del tutto diverse rispetto a quelle presenti in Germania, e con finalità non sovrapponibili.

Ciò non implica, peraltro, che questa istituzionalizzazione debba risolversi, come spesso si teme, anche in una «pubblicizzazione»[165]. Più semplicemente potrebbe iniziarsi a mettere in dubbio l'intangibilità dell'autonomia privata collettiva, considerando che se un tempo questa categoria è stata in grado di fare da "vela maestra" della trasformazione sociale (almeno, per quella che passava per il tramite delle relazioni lavorative e sindacali), oggi la situazione appare ribaltata. E ciò non già in quanto sia realistico pensare che le relazioni industriali in Italia possano perdere il loro storico grado di conflittualità, che si riflette spesso sul circuito politico. Esattamente come in Germania, ma in senso opposto, esistono ragioni storiche e culturali per le quali ciò appare decisamente improbabile: le recenti trasformazioni delle pratiche di conflitto collettivo, e l'emersione di nuove soggettività e strategie sindacali, lo testimoniano[166].

Piuttosto, riconoscendo il dato reale per cui si assiste ad un indebolimento generalizzato del conflitto e dei suoi attori, dovuto, tra le altre cose, ai processi di

---

[164] A. Somma, *Imparare dalla storia*… cit. p. 138, 145. Notare la distanza e la non sovrapponibilità dei contesti non implica, peraltro, l'impossibilità di pensare alla comparazione come «a tool of law reform», nell'ipotesi che l'alterità possa essere compresa e utilizzata per promuovere «at home a social change which foreign law is designed either to express or to produce». È vero che in particolare le relazioni industriali, poiché fortemente legate alla struttura e organizzazione «of political and social power (…) [at the] institutions and traditions» a cui si riferiscono sono tra gli oggetti meno «transplantable». È proprio la consapevolezza di questa circostanza a rendere forse «risky» ma non «impossible» la comparazione, cfr. O. Kahn-Freund, *On uses and misuses of comparative law,* in The Modern Law Review, n. 1/1974, cit. p. 1, 2, 24, 27.

[165] Nell'ipotesi che «il processo di istituzionalizzazione delle relazioni industriali» abbia un carattere «essenzialmente contrattato» rispettoso dell'autonomia dei[l] sottosistemi[a] (sindacale e statale), che si auto-integrano senza preponderare l'uno sull'altro, limitando la forza spoliticizzante del mercato, e liberando il «neocorporativismo da ogni tentazione panstatualistica». Di questi aspetti – e quindi di un necessario ridimensionamento della lettura privatistica del diritto sindacale e del lavoro – avvertiva la complessa lettura di Gaetano Vardaro agli albori delle attuali trasformazioni, leggendo la dinamica delle relazioni industriali attraverso la visione sistemico-funzionale di Niklas Luhmann, alla ricerca di «alternative alla gerarchia», cfr. G. Vardaro*, Contrattazione collettiva*…, p. 118 e ss., cit. p. 126.

[166] V. n. 40 e ss.

disintermediazione, dovrebbe allora accettarsi la necessità di una regolazione eteronoma di tipo legislativo, dunque di una istituzionalizzazione, che sia in grado di riaffermare la centralità del lavoro. Questa passa tanto dalla qualificazione dei suoi attori collettivi, quanto dalla creazione di strutture normative cogenti (come quelle partecipative, o di promozione dell'efficacia della contrattazione collettiva e dell'azione sindacale sul luogo di lavoro) che orientino le dinamiche di quegli attori. Il modo migliore per assicurare un «più saldo impianto del sistema di relazioni sindacali» sta nel procedere a una «definizione delle forme della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e del collegamento tra forme di rappresentazione», nel riuscire ad «accertare la rappresentatività dei sindacati», così da soddisfare l'esigenza di una «nuova regolazione strutturale del fenomeno sindacale e del controllo delle [sue] conseguenze sistemiche»[167].

Questa istituzionalizzazione non dovrebbe comunque sostituirsi all'origine pluralistica dei «fenomeni di dinamica organizzativa del corpo sociale»[168], perché è in essi che risiede la natura eminentemente sociale delle relazioni lavorative e sindacali. Piuttosto, un certo tipo di istituzionalizzazione potrebbe favorire nuovamente la legittimazione della dinamica in cui quelle relazioni si svolgono. Se infatti si intendesse l'istituzionalizzazione come promozione del profilo anche positivo della libertà sindacale, ciò potrebbe comportare un'inversione di tendenza rispetto ad un sistema anomico e frammentato, basato sulla concorrenza al ribasso. L'istituzionalizzazione costituirebbe un concreto contrasto alla pura logica (privatistica) che vede i rapporti sindacali solo come rapporti di forza tra soggetti in competizione, competizione sempre più impari, per fattori, come visto, sistemici.

Non vi è dubbio che la dinamica bi-direzionale[169] tra conflitto e autonomia privata collettiva rimanga fondamentale perché consente il concreto mutare degli assetti sociali, conservando intatta la loro politicità. Allo stesso tempo, però, e alla luce delle mutate condizioni di fatto del sistema produttivo e sociale, una lettura di questo fenomeno che voglia continuare a sottolinearne la sola dimensione privata manca di includere i punti di contatto, sempre più frequenti, tra interesse collettivo e interesse generale[170], oltre che di fornire strumenti validi alla tutela del primo, che consentano di valorizzare la dimensione propriamente costituzionale, e dunque prescrittiva, della tutela del lavoro. Senza un'adeguata valorizzazione della dimensione istituzionale della libertà sindacale, in altre parole, viene ignorata quella funzione promozionale che il

[167] Così come è stato ricordato in un momento in cui queste trasformazioni erano ancora in una fase iniziale, v. L. Mariucci, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, Relazione AIDLASS, 1995, cit. p. 67, 70, 73, 74.

[168] G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva,* Milano, 1960, cit. p. 16.

[169] «In definitiva, l'autonomia collettiva non è funzionale "solo" alla gestione e composizione del conflitto – eventualmente tramite regolamentazione negoziale – ma anche alla generazione e manifestazione del conflitto stesso. Allo stesso tempo, il conflitto non è solo esercizio ma può essere anche condizione di possibilità dell'autonomia collettiva», A.J. Golia, *op. cit.* p. 38.

[170] Cfr. par. 2, n. 40 e ss.

diritto potrebbe svolgere nel consentire alle organizzazioni sindacali di svolgere con effettività il loro ruolo, quello di «riequilibrare il potere sociale nella sfera di produzione attraverso la rappresentanza collettiva degli interessi, l'organizzazione del conflitto e la contrattazione collettiva»[171].

Anche il momento partecipativo può svolgere un ruolo cruciale, se si tiene a mente che è perfettamente concepibile che le forme di partecipazione si adattino al contesto di riferimento[172]. Se è vero che il concetto di *Mitbestimmung* trova il suo spazio e la sua funzionalità anche e soprattutto grazie a fattori extra-giuridici (come il tipo di pluralismo sociale in cui si innesta, e la natura del tessuto produttivo)[173], è altrettanto vero che possono valorizzarsi altre forme di partecipazione, ben più adatte al contesto italiano, dove i citati fattori extra-giuridici sono molto differenti. La tensione verso una dimensione conflittuale del pluralismo suggerisce di adottare forme partecipative che constino di «un confronto permanente» tra parti comunque contrapposte, tale «da escludere commistioni di ruoli o compromissioni in chiave produttivistica». Anche in questo caso, potrebbero riscontrarsi benefici tipici della partecipazione, come ad esempio un incremento degli effetti di socializzazione e di stabilità delle relazioni lavorative, a patto che questa sia realizzata – almeno in parte – da una tecnica

[171] È qui evidente come dalla dimensione istituzionale della libertà sindacale, discenda la valorizzazione del suo carattere di libertà (anche) positiva, v. M. D'Antona, *Il quarto comma*… cit. p. 671. La valorizzazione della dimensione istituzionale della libertà sindacale presente in Germania è stata evidenziata al par. 6, n. 128 e ss.

[172] Soprattutto perché è da relativizzare la polarizzazione netta tra partecipazione e conflitto, cfr. M.J. Bonell, op. cit., p. 383-399, che evita la contrapposizione insanabile tra la concezione comunitaria/corporativa dell'impresa, e quella c.d. democratico/conflittuale. Non è infatti corretto ritenere che i due modelli ideali siano effettivamente presenti nella realtà, proprio per la non necessaria opposizione tra partecipazione e conflitto: «… non si tiene conto del fatto che in definitiva qualsiasi forma di partecipazione presenta, accanto a momenti di consenso o di cooperazione, momenti di conflitto, e che la prevalenza degli uni sugli altri dipende non tanto dai singoli modelli di volta in volta previsti in astratto, quanto dall'applicazione che gli stessi ricevono in concreto» cit. p. 385, 386. Infatti: «gli istituti di partecipazione dei lavoratori (…) prevedono una libertà nel lavoro e non solo al di fuori di esso, mediante il guadagno del salario. È questa una libertà "sociale", perché contribuisce a far crescere la personalità e la socialità del lavoratore durante il suo lavoro. Il lavoro, in tal senso, potrebbe acquisire spazi di maggiore relazionalità che le più recenti tendenze del mercato e le riforme delle tipologie contrattuali hanno notevolmente compromesso», A. Michieli, *op. cit.* p. 233, 234. Cfr. O. Favereau (dir.), Traité *de codétermination,* Québec*,* 2025, ivi, le conclusioni, p. 376, e lo scritto di Adalberto Perulli, una rilettura della società contrattuale di Weber e del pensiero economico di Sen, applicati al concetto di codeterminazione e al diritto del lavoro, p. 364.

[173] Cfr. par. 7.

eteronoma, che non rimetta al solo libero gioco delle parti la sua implementazione[174]. Purtroppo, come visto, la l. n. 76/2025 sembra del tutto inadeguata a questo scopo[175].

Riemerge qui la tesi di fondo: la democratizzazione dei processi sociali (a partire da quelli lavorativi, ma più in generale economici) è funzionale alla rilegittimazione e re-intermediazione dei processi democratici *tout court*, che, in quanto tali, conservano la loro natura conflittuale[176]. Così, la dimensione più o meno democratica nei rapporti economici si intreccia con il tema della rappresentanza degli interessi organizzati, all'interno del rapporto di integrazione tra Stato e pluralismo della società[177].

Tutto ciò a patto di voler ancora ritenere il lavoro quale concetto entro cui possa transitare l'emancipazione, individuale e collettiva[178].

---

[174] Cfr. F. Mancini, *Costituzione e movimento* operaio, Bologna, 1976, cit. p. 178 e 179, ma cfr. anche ivi, p. 16-22. Si è visto, poi, come non tutti i tipi di istituzionalizzazione si adattino al terreno delle relazioni industriali italiane, e al suo retroterra culturale e ideale: così per i meccanismi di regolazione negoziale del conflitto collettivo, in cui l'autonomia collettiva non è mai riuscita a rispecchiarsi, v. L. Corazza, *op. cit.* p. 190.

[175] V. par. 4.

[176] G. Azzariti, *Diritto e conflitti,* cit. p. 404.

[177] J.H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati,* Milano, 1993, trad. it. di S. Mangiameli, titolo originale *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, parlava già del declino della rappresentanza degli interessi in senso corporativo, in cui la loro pretesa «neutralità» veniva travolta dalla politicizzazione dei corpi intermedi nel progressivo moto di integrazione tra Stato e società, e veniva così meno anche la compartecipazione tra capitale e lavoro quale elemento corporativo pacificante, ivi, p. 253 e ss., spec. p. 270; l'A. scriveva ai tempi di una società di massa industrializzata, ovviamente diversa da quella prevalentemente disintermediata, globalizzata e post-fordista dell'oggi. Ma intuiva comunque che «il fenomeno del pluralismo sociale (…) è qui l'organizzazione di interessi» cit. p. 428; l'applicabilità anche al contesto odierno di questa centralità degli interessi organizzati, considerati come «potere politico e realtà costituzionale», cit. p. 441, non sembra infatti di per sé errata, se si considera che la citata disintermediazione è più che altro un dato di fatto, che però non elimina – se si vuole continuare a garantire l'integrazione dinamica tra Stato e società – il compito dello Stato «di istituire e mantenere l'ordine fondamentale, entro il quale gli interessi organizzati possono agire». Sono tali spazi di libertà rimessi agli interessi organizzati a garantire al singolo la sua «mobilità nella struttura sociale», che tuttavia abbisogna della protezione statale nei confronti degli «abusi di potere delle oligarchie intermedie», cit. p. 439. Se si pensa alla posizione del singolo rispetto al lavoro nel contesto odierno, si può forse intuire l'attualità della visione proposta da Kaiser. Queste notazioni investono anche il tema – evidentemente collegato – della rappresentanza politica: «Poiché nelle società complesse quello dell'aggregazione delle domande è divenuto un momento intrinsecamente dialettico, da ciò discende in primo luogo che la linea di confine tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi appare più evanescente», P. Ridola, *Democrazia rappresentativa*…, cit. p. 75. Sulla «politica degli interessi» e della relazione tra questa e la rappresentanza politica v. G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati, contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi,* Milano, 2005.

[178] Riconoscendo nel suo valore, «la radice essenziale, del tutto moderna, dei diritti di libertà», L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo,* in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2020, p. 15.

***

Abstract: This paper examines the concept of economic democracy from a comparative perspective, comparing the Italian trade union system with that of Germany. The trade union phenomenon is treated as a specific manifestation of the broader concept of economic democracy, which is considered within the framework of processes of economic and social disintermediation. The study compares the trade union systems by examining their historical development and their degree of institutionalization. With regard to these variables, the analysis will focus on the relationship between the trade union system and the political system, and on the (more or less pronounced) emphasis placed on the positive aspects of trade union freedom, particularly with regard to the various models of collective bargaining and worker participation. It is precisely the varying degrees of institutionalization that will enable a comparison between the systems, without succumbing to unifying pressures, but by constructively highlighting their differences.

Keywords: Economic Democracy – Trade Union – Labour – disintermediation – participation

***

Federico Mastroianni – Dottorando in Diritto comparato, Sapienza Università di Roma (federico.mastroianni@uniroma1.it)